



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Ein Vergleich der Raumordnungssysteme in Österreich
und der Slowakei

Verfasser

Marek Dinka

angestrebter akademischer Grad

Magister der Naturwissenschaften (Mag. rer. nat.)

Wien, 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 454

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Raumforschung und Raumordnung

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Peter Weichhart

Vorwort

Die vorliegende Diplomarbeit befasst sich mit den Raumordnungssystemen in Österreich und in der Slowakei. Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt jedoch nicht nur in der Beschreibung der heutigen Situation. Im ersten Schritt versucht der Autor, die Entwicklung der Raumordnung als Forschungsdisziplin sowie als Tätigkeit und Aufgabe der Staats- und Selbstverwaltung darzustellen. In einem zweiten Schritt folgt die Beschreibung der zwei Systeme mittels eines Analyserasters. Im dem dritten und letzten Schritt werden die Systeme verglichen und es werden die wichtigsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede hervorgehoben.

An dieser Stelle möchte ich gerne dem Lehrpersonal des Instituts für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien bedanken, der durch seine hohen Anforderungen an uns Studierende das Niveau des Studiums sehr hoch hält. Namentlich möchte ich meinem Diplomarbeitsbetreuer Herrn Professor Doktor Peter Weichhart für die engagierte Betreuung danken. Weiters allen InterviewpartnerInnen aus der Slowakei und Österreich, namentlich Herrn Professor Ingenieur Architekt Maroš Finka für seine sachlichen Anmerkungen zum slowakischen System der Gebietsplanung. Ebenso danke ich auch allen StudienkollegInnen, die mir während des Studiums geholfen haben, namentlich der Frau Magistra Yvonne Franz für die Korrektur der Arbeit. Und nicht zuletzt bedanke ich mich bei meiner Familie, meinen Eltern Yvonne und Ján und Schwester Kristína für ihre Unterstützung während des gesamten Studiums.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	2
1 Einleitung.....	8
1.1 Legitimation, Anstöße und Ziele der Arbeit	8
1.2 Vorbemerkung.....	9
1.3 Begriffsklärung	9
1.3.1 Raumordnung	9
1.3.2 Raumplanung.....	10
1.3.3 Gebietsplanung	11
1.3.4 Relationen	12
1.3.5 Einheiten der Staatsverwaltung.....	14
2 Methodologie des Vergleichs – wie lassen sich Raumordnungssysteme vergleichen?	15
2.1 Bisherige Vergleiche	15
2.2 Anforderungen an einen Analyseraster	17
2.3 Analyseraster (nach R. DANIELZYK und P. WEICHHART).....	18
2.3.1 Bodennutzungs- und Allokationsprozess	18
2.3.2 Akteure des Bodennutzungsprozesses	18
2.3.3 Raumplanungssystem.....	19
2.3.4 Planungsebenen	20
2.3.5 Planungsdoktrin	20
2.3.6 Planungsgebiet	20
2.3.7 Planungssubjekt.....	20
2.3.8 Prinzipal	20
2.3.9 Nominelles und funktionales Planungsrecht	21
2.3.10 Planungsprogramme	21
2.3.11 Kontroll- Aufsichts- und Genehmigungsinstanzen.....	21
2.3.12 Planungsziele.....	21
2.3.13 Planungsinstrumente	21
2.3.14 Planungsverfahren	22
2.3.15 Planungsprojekte	22
2.3.16 Aktuelle Konfliktbereiche	22
3 Staats- und Verwaltungsstruktur	23
3.1 Österreich.....	23
3.1.1 Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung	23
3.1.2 Organisationsstruktur auf der Bundesebene	23
3.1.2.1 Organe der Gesetzgebung.....	23
3.1.2.2 Organe der Verwaltung	24
3.1.3 Organisationsstruktur auf der Landesebene	25
3.1.3.1 Organe der Gesetzgebung.....	25
3.1.3.2 Organe der Verwaltung	25
3.1.4 Organisationsstruktur der kommunalen Selbstverwaltung	25
3.1.4.1 Gemeinden / Städte mit eigenem Statut	25
3.2 Slowakei.....	26
3.2.1 Grundprinzipien der Verfassung der Slowakischen Republik.....	26
3.2.2 Organisationsstruktur auf der gesamtstaatlichen Ebene	26
3.2.2.1 Organe der Gesetzgebung.....	26
3.2.2.2 Organe der Verwaltung	26
3.2.3 Organisationsstruktur auf der Ebene der Kreise	27

3.2.4	Organisationsstruktur auf der Gemeindeebene.....	28
4	Die Entwicklung der Raumordnung nach dem Zweiten Weltkrieg	29
4.1	Österreich.....	29
4.1.1	Bundesebene	31
4.1.2	Landesebene	31
4.1.3	Regionale Ebene.....	34
4.1.4	Gemeindeebene.....	35
4.2	Slowakei.....	36
4.2.1	Gesamtstaatliche Entwicklung bis 1949.....	36
4.2.2	Gesamtstaatliche Entwicklung von 1949 bis 1976	36
4.2.3	Gesamtstaatliche Entwicklung von 1976 bis 1990	39
4.2.4	Gesamtstaatliche Entwicklung von 1990 bis heute	40
4.2.5	Die Entwicklung auf der lokalen Ebene.....	41
4.3	Zusammenfassung und Vergleich	42
5	Raumordnung in Österreich	47
5.1	Bodennutzungs- und Allokationsprozess	47
5.2	Akteure des Bodennutzungsprozesses	47
5.2.1	Die Bürger	47
5.2.2	Staatsverwaltung und öffentliche Verwaltung	48
5.2.2.1	Bundesregierung.....	48
5.2.2.2	Landesregierung	49
5.2.2.3	Raumordnungsbeirat	49
5.2.2.4	Umweltbehörde.....	50
5.2.2.5	Gemeinderat und Bürgermeister.....	50
5.2.2.6	Andere Bundesländer	50
5.2.2.7	Angrenzende Mitgliedsstaaten.....	50
5.3	Raumplanungssystem.....	50
5.4	Planungsebenen	52
5.4.1	Bundesebene	52
5.4.2	Landesebene	52
5.4.3	Regionale Ebene.....	53
5.4.4	Gemeindeebene.....	53
5.5	Planungsdoktrin.....	53
5.6	Planungsgebiet	54
5.6.1	Gesamtstaat.....	54
5.6.2	Bundesland (Niederösterreich).....	55
5.6.3	Region.....	55
5.6.4	Gemeinde.....	55
5.7	Planungssubjekt.....	55
5.8	Prinzipal	55
5.9	Nominelles und funktionales Planungsrecht.....	56
5.9.1	Verfassungsrecht	56
5.9.2	Bundesrecht.....	57
5.9.2.1	Wasserrechtsgesetz	57
5.9.2.2	Hochleistungsstreckengesetz	57
5.9.2.3	Berggesetz.....	58
5.9.2.4	Abfallwirtschaftsgesetz.....	58
5.9.3	Landesrecht	58
5.9.3.1	Raumordnungsgesetz	58
5.9.3.2	Gesetz über Bauordnung	59

5.9.3.3	Sonstige Verordnungen und Gesetze	59
5.9.4	Völkerrecht	59
5.9.5	Verbindlichkeiten	59
5.10	Planungsprogramme	60
5.11	Kontroll-, Aufsichts- und Genehmigungsinstanzen	60
5.12	Planungsziele	60
5.12.1	ÖREK	60
5.12.2	Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz	61
5.12.3	Landesentwicklungskonzept Niederösterreich	64
5.13	Planungsinstrumente	69
5.13.1	Instrumente der Bundesebene	69
5.13.1.1	Österreichisches Raumentwicklungskonzept	69
5.13.1.2	Waldentwicklungsplan	69
5.13.1.3	Gefahrenzonenplan	70
5.13.1.4	Bundesabfallwirtschaftsplan	70
5.13.1.5	Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne und Rahmenverfügungen ..	70
5.13.2	Überörtliche Instrumente in Niederösterreich	70
5.13.2.1	Landesentwicklungskonzept	71
5.13.2.2	Überörtliche Raumordnungsprogramme	71
5.13.2.3	Überörtliche Raumordnungs- und Entwicklungskonzepte	72
5.13.2.4	Kleinregionale Entwicklungs- und Rahmenkonzepte	72
5.13.2.5	Dorferneuerungsprogramme	72
5.13.3	Örtliche Instrumente	73
5.13.3.1	Örtliches Entwicklungskonzept	73
5.13.3.2	Flächenwidmungsplan	74
5.13.3.3	Bebauungsplan	74
5.13.4	Örtliche Instrumente in Niederösterreich	74
5.13.4.1	Örtliches Raumordnungsprogramm	74
5.13.4.2	Örtliches Entwicklungskonzept	75
5.13.4.3	Flächenwidmungsplan	75
5.13.4.4	Bebauungsplan	76
5.13.5	Vertragsraumordnung, aktive Baulandpolitik	77
5.14	Planungsverfahren	77
5.14.1	Überörtliche Raumordnungsprogramme	77
5.14.2	Örtliche Raumordnungsprogramme	78
5.15	Aktuelle Konfliktbereiche	80
5.15.1	Einkaufszentren in nicht-integrierter Lage	80
5.15.2	Baulandhortung und Vertragsraumordnung	81
5.15.3	Aktuelle Konfliktbereiche in Niederösterreich	82
6	Raumordnung in der Slowakei	84
6.1	Bodennutzungs- und Allokationsprozess	84
6.2	Akteure des Bodennutzungsprozesses	84
6.2.1	Die Bürger	84
6.2.2	Autorisierte Architekten	85
6.2.3	Staatsverwaltung und öffentliche Verwaltung	85
6.2.3.1	Das Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung	86
6.2.3.2	Das Verteidigungsministerium	86
6.2.3.3	Sonstige Ministerien	86
6.2.3.4	Bauamt auf der Kreisebene	86
6.2.3.5	Die Kreise	86

6.2.3.6	Gemeinden	86
6.3	Raumplanungssystem.....	86
6.4	Planungsebenen	88
6.4.1	Staatliche Ebene	88
6.4.2	Regionale	88
6.4.3	Lokale	88
6.5	Planungsdoktrin.....	89
6.6	Planungsgebiet	90
6.6.1	Gesamtstaat.....	90
6.6.2	Region.....	90
6.6.3	Gemeinde(n)	90
6.6.4	Gemeindeteil	90
6.7	Planungssubjekt.....	91
6.8	Prinzipal	91
6.9	Nominelles und funktionales Planungsrecht.....	91
6.9.1	Nominelles Planungsrecht	91
6.9.1.1	Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung	91
6.9.1.2	Kundmachung über den gebietsplanerischen Unterlagen und der gebietsplanerischen Dokumentation	92
6.9.1.3	Gesetz über autorisierten Architekten.....	92
6.9.2	Funktionelles Planungsrecht	92
6.9.2.1	UVP-Gesetz	92
6.9.2.2	Gesetz über Förderung der Regionalentwicklung	93
6.9.2.3	Hochwasserschutzgesetz	93
6.9.2.4	Waldgesetz	93
6.10	Planungsprogramme	93
6.10.1	Nationalstrategie	94
6.10.2	Wirtschafts- und Sozialentwicklungsprogramm einer höheren Gebietseinheit	94
6.10.3	Wirtschafts- und Sozialentwicklungsprogramm einer Gemeinde	94
6.11	Kontroll-, Aufsichts- und Genehmigungsinstanzen.....	94
6.11.1	Aufsichtsinstanzen	94
6.11.2	Genehmigungsinstanzen	95
6.12	Planungsziele	95
6.12.1	Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung	95
6.12.2	KURS	95
6.12.3	Gebietsplan des Kreises Bratislava.....	96
6.13	Planungsinstrumente.....	96
6.13.1	Gebietsplanungsunterlagen	97
6.13.1.1	Städtebauliche Studie	97
6.13.1.2	Generalgebietsplan.....	97
6.13.1.3	Gebietsprognose.....	98
6.13.1.4	Gebietstechnische Unterlagen	98
6.13.1.5	Weitere Unterlagen	99
6.13.2	Gebietsplanungsdokumente.....	99
6.13.2.1	Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei	99
6.13.2.2	Gebietsplan einer Region.....	100
6.13.2.3	Gebietsplan einer Gemeinde	101
6.13.2.4	Gebietsplan einer Zone / eines Siedlungsbereichs	103
6.13.3	Gebietsentscheidung	104

6.14	Planungsverfahren	104
6.15	Aktuelle Konfliktbereiche	106
6.15.1	Das Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung.....	106
6.15.2	Ökonomische Instrumente	107
6.15.3	Informelle Instrumente	107
6.15.4	Beziehungen zwischen den raumbezogenen Formen der Planung ..	107
6.15.5	Ausbildung im Bereich Raumplanung	108
6.15.6	Fachkompetenz im Bereich Raumplanung	108
6.15.7	Landschaftsplanung	109
7	Vergleich	110
7.1	Bodennutzungs- und Allokationsprozess	110
7.2	Akteure des Bodennutzungsprozesses	111
7.3	Raumplanungssystem.....	112
7.4	Planungsebenen	113
7.5	Planungsdoktrin.....	114
7.6	Planungsgebiet	115
7.7	Planungssubjekt.....	116
7.8	Prinzipal	116
7.9	Nominelles und funktionelles Planungsrecht.....	117
7.10	Planungsprogramme	118
7.11	Kontroll-, Aufsichts- und Genehmigungsinstanzen.....	119
7.12	Planungsziele	119
7.13	Planungsinstrumente.....	120
7.14	Planungsverfahren	122
7.15	Aktuelle Konfliktbereiche	123
	Kurzfassung.....	126
	Zhrnutie	127
	Abstract	128
	Quellenverzeichnis	129
	Abbildungsverzeichnis	133
	Tabellenverzeichnis	133
	Verzeichnis von Abkürzungen	134

1 Einleitung

1.1 Legitimation, Anstöße und Ziele der Arbeit

Eine Raumordnung auf der Ebene der Europäischen Union.

Eine, die für alle Mitgliedsstaaten verbindlich ist.

Eine, die klare Ziele definieren wird.

Eine, die die Adressaten dieser Ziele auch nennen wird.

Eine, die von allen Mitgliedstaaten nicht nur akzeptiert, sondern auch umgesetzt wird.

Kann es so eine Raumordnung geben? Diese Frage kann der Autor im Rahmen dieser Arbeit nicht beantworten. Er ist aber der Meinung, dass man im ersten Schritt eine Ebene niedriger gehen muss, also auf die nationale Ebene. Hier befinden sich heutzutage 27 mehr oder weniger unterschiedliche Raumordnungssysteme. Zu verstehen, wie diese Systeme funktionieren, wodurch sie sich unterscheiden und wo die Gemeinsamkeiten bestehen, ist nicht nur für eine Raumordnung auf der Ebene der Europäischen Union grundlegend. Vielmehr ist dieses Verständnis in jenen Gebieten notwendig, wo sich eine funktionale Region über die Staatsgrenzen erstreckt. Grundlegend ist dieses Verständnis auch für eine grenzüberschreitende Kooperation, die von der Europäischen Union als Mittel der Kohäsion angesehen wird.

Vor fast einem Jahrhundert gehörten die heutigen Territorien der Länder Österreich und Slowakei noch zu einem Staatsgebilde. Vor allem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts haben diese zwei Länder unterschiedliche Wege der politischen und ökonomischen Entwicklung beschritten. Im Rahmen meiner Diplomarbeit werde ich versuchen, die Raumordnungssysteme dieser Länder zu vergleichen. Dieser Vergleich soll mehreren Zwecken dienen: Aus der Sicht der EU (Europäische Union) ist es wichtig zu zeigen, welche Unterschiede es in den Raumordnungssystemen zwischen den „alten“ und den „neuen“ Mitgliedsländern gibt. Dabei muss vor allem bei der Erarbeitung von Dokumenten wie dem EUREK (Europäisches Raumentwicklungskonzept), aber auch für andere Bemühungen im Rahmen meiner Diplomarbeit, eine Typologie der Raumordnungssysteme/Raumplanungssysteme aufbereitet werden. Weiters will ich mit diesem Vergleich einen Beitrag zu einer grenzüberschreitenden Kooperation zwischen diesen zwei Staaten leisten. Die Entwicklung in den letzten Jahren hat gezeigt, dass eine gemeinsame, grenzüberschreitende Planung immer mehr benötigt wird. An dieser Stelle nur zwei Beispiele: Der Pendlerverflechtungsraum von Wien, der sich über die Staatsgrenzen zu der Slowakei und Ungarn erstreckt und die Suburbanisierungsprozesse von Stadt Bratislava, von denen auch österreichische und ungarische Gemeinden betroffen sind.

Im Rahmen meiner Diplomarbeit werde ich versuchen, vor allem auf die folgenden drei Forschungsfragen eine Antwort zu finden:

- Wie lassen sich zwei Raumordnungssysteme vergleichen? Welche Kriterien müssen dabei verwendet werden?
- Wodurch unterscheiden sich die Raumordnungssysteme der Slowakei und Österreichs? Wo bestehen Gemeinsamkeiten?
- Gibt es ähnliche raumordnerische Problembereiche und wie werden diese behandelt?

1.2 Vorbemerkung

Da es sich bei der Raumordnung beziehungsweise Raumplanung um eine relativ junge Disziplin handelt, war es nicht möglich, alle slowakischen Fachbegriffe mit Hilfe von Wörterbüchern und entsprechender Fachliteratur zu übersetzen. Das einzige Werk, das sich mit Übersetzungen der fachspezifischen Begriffe befasst, ist das Österreichisch-Slowakisch-Tschechische Handbuch der Raumplanungsbegriffe (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000). Wenn es möglich war, hat sich der Autor dieser Arbeit an dieses Handbuch gehalten. Die restlichen Übersetzungen stammen von dem Autor selbst. Um einen Informationsverlust zu verhindern, befinden sich hinter den übersetzten Begriffen auch die Originalbegriffe in Klammern.

1.3 Begriffsklärung

Eine wissenschaftliche Arbeit, die über das Thema Raumordnung/Raumplanung handelt, wäre ohne ein Kapitel wie dieses unvollständig. Warum?

„Vorauszuschicken ist, dass im Bereich der Raumplanung ein ziemlich freizügiger Umgang mit Fachbegriffen herrscht, der immer wieder zu Verständigungsschwierigkeiten führt. Häufig werden diese nicht einmal bewusst verwendet, wodurch es auch zu scheinbaren Übereinstimmungen einerseits und zu vermeidbaren Missverständnissen andererseits kommen kann. Dies gilt nicht nur für die gesprochene Sprache, sondern leider auch für Fachliteratur, offizielle Bezeichnungen und Definitionen. Die immer noch vergleichsweise junge Wissenschaftsdisziplin und Profession verfügt über kein gemeinsames anerkanntes Begriffssystem. Nicht einmal auf die Gesetzessprache ist dabei Verlass.“ (F.SCHINDEGGER, 1999, S. 23)

In Österreich beginnt das Begriffschaos schon bei den Landesgesetzen, die sich weniger im Inhalt als in der Bezeichnung zueinander unterscheiden: In sechs Bundesländern gibt es Raumordnungsgesetze, in zweien Raumplanungsgesetze und in Wien ein Bauordnungsgesetz. Dazu kommt noch die slowakische Bezeichnung Gebietsplanung (úzernné plánovanie). An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob die Begriffe Raumordnung, Raumplanung und Gebietsplanung - zumindest im Rahmen dieser Diplomarbeit - als Synonyme verwendet werden können und wenn nein, welche Relationen zwischen diesen Begriffen bestehen.

1.3.1 Raumordnung

Das Diercke-Wörterbuch der allgemeinen Geographie definiert Raumordnung als „die in einem Staatsgebiet angestrebte räumliche Ordnung von Wohnstätten, Wirtschaftseinrichtungen, der Infrastruktur usw. Teilweise wird R. auch als die Tätigkeit des Staates verstanden, die zur planmäßigen Gestaltung des Raumes führt. Im letzten genannten Fall spricht man aber besser von Raumordnungspolitik“ (LESER, H., 1997, S. 681).

Nach der österreichischen Raumordnungskonferenz ist die Raumordnung als „[...] die Gesamtheit der Maßnahmen öffentlicher Gebietskörperschaften hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Art zu verstehen, die darauf abzielen, das gemeinsame Territorium nach bestimmten politischen Zielvorstellungen zu gestalten. Diese beziehen sich auf wirtschaftliche, soziale, kulturelle und Umweltverhältnisse. Raumordnung umfasst demnach nicht nur die vorausschauende Planung der zulässigen Bodennutzung (z.B. Flächenwidmungsplan), sondern auch alle jene raumbezogenen und

raumwirksamen Maßnahmen, die auf die räumliche Gestaltung des Territoriums Einfluss nehmen (z.B. Verkehrswegebau, Wirtschaftsförderung)“ (ÖROK, 1998, S.81).

Im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz wird die Raumordnung als „[...] die vorausschauende Gestaltung eines Gebietes zur Gewährleistung der bestmöglichen Nutzung und Sicherung des Lebensraumes unter Bedachtnahme auf die natürlichen Gegebenheiten, auf die Erfordernisse des Umweltschutzes sowie die abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse seiner Bewohner und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft, die Sicherung der lebensbedingten Erfordernisse, insbesondere zur Erhaltung der physischen und psychischen Gesundheit der Bevölkerung, vor allem Schutz vor Lärm, Erschütterungen, Verunreinigungen der Luft, des Wassers und des Bodens, sowie vor Verkehrsunfallsgefahren“ (§1 des NÖ Raumordnungsgesetzes 1976) definiert.

Friedrich SCHINDEGGER hat versucht, die Raumordnung über ihre Aufgaben und Grundfunktionen zu definieren: „Die Aufgabe der Raumordnung ist, zwischen den Raumansprüchen von Gesellschaft und Wirtschaft einerseits, und dem vorhandenen Raumpotential andererseits einen Ausgleich herbeizuführen“ (F.SCHINDEGGER, 1999, S. 34). Die Grundfunktionen der Raumordnung liegen:

- „In einer räumlichen Verteilung der Nutzungen und Raumansprüche entsprechend den spezifischen Eignungen der jeweiligen Standorte und Gebiete
- Im Hintanhalten vermeidbarer Unterschiede der Lebensbedingungen in den einzelnen Regionen
- In der vorsorglichen Vermeidung bzw. im Abbau von Konflikten zwischen einzelnen bestehenden und geplanten Nutzungen und Raumansprüchen
- In der Erhaltung wertvoller natürlicher und kultureller Elemente der Raumausstattung
- In der Schonung naturgebundener Ressourcen“ (F. SCHINDEGGER, 1999, S. 34)

1.3.2 Raumplanung

Raumplanung kann als jene Tätigkeit beschrieben werden, „[...] die die Grundlagen dafür schafft, dass seitens der öffentlichen Hand auf die Entwicklung der räumlichen Verhältnisse aufgrund von politischen Vorgaben (gesetzlich geregelten Zielen und Verfahrensvorschriften) Einfluss genommen werden kann. [...] Raumplanung ist [...] als Teilmenge der Raumordnung zu sehen.“ (F.SCHINDEGGER, 1999, S. 30-32).

Eine weitere Definition der Raumplanung bietet die österreichische Raumordnungskonferenz: „Raumplanung ist als Teilmenge der Raumordnung zu sehen. Sie umfasst jenen Teil der Maßnahmen, die der planerischen Vorbereitung der eigentlichen Umsetzungsmaßnahmen dienen. [...] Dementsprechend kann auch von Raumplanung im engeren Sinn (Planung der Nutzungsstruktur eines Territoriums) und von Raumplanung im weiteren Sinn gesprochen werden, die auch sogenannte Fachplanungen (z.B. Straßenplanung, Fördergebietsabgrenzung) umfasst.“ (ÖROK, 1998, S. 81)

Und wie sieht die Verwendung der Begriffe Raumordnung und Raumplanung in der Praxis aus? „Unüberlegterweise werden die beiden Begriffe häufig synonym verwendet.“ (F. SCHINDEGGER, 1999, S. 33)

1.3.3 Gebietsplanung

Im slowakischen Baugesetz wird die Gebietsplanung (územné plánovanie) wie folgt definiert:

„Die Gebietsplanung befasst sich fortlaufend und umfassend mit der räumlichen Ordnung und mit der funktionalen Nutzung des Gebiets, bestimmt die Prinzipien (Grundsätze), entwirft die sachliche und zeitliche Koordination der umweltbeeinflussenden Aktivitäten (Tätigkeiten), ökologischen Stabilität, kultur-historischen Werte, Raumentwicklung und Landschaftsgestaltung im Einklang mit den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung. Die Gebietsplanung schafft die Voraussetzungen für einen dauerhaften Einklang aller Aktivitäten im Gebiet (Raum) mit besonderer Berücksichtigung der Umweltpflege, Erreichung eines ökologischen Gleichgewichts und Sicherung der nachhaltigen Entwicklung, der sparsamen Nutzung der Naturressourcen und der Erhaltung der Natur-, Kultur- und Zivilisationswerte“ (§1 des slowakischen Baugesetzes 1976 und M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 47).

Im §2 dieses Gesetzes wird die Gebietsplanung als eine Summe von Aufgaben und Tätigkeiten definiert. Zu diesen zählen:

- Regulierung der räumlichen Ordnung und funktionalen Nutzung eines Gebietes,
- Festlegung der notwendigen Sanierungs-, Rekultivierungs- und Rekonstruktionsmaßnahmen und der weiteren Nutzungsart in einem Gebiet,
- Abgrenzung von Schutzgebieten, Schutzobjekten, Ruhezeiten und Schutzzonen, Sicherung des Schutzes für alle geschützten Teile einer Landschaft,
- Festlegung von Grundsätzen und Bedingungen für die sachliche und zeitliche Koordination örtlich begrenzter Aufbauvorhaben eines oder mehrerer Bauträger,
- Beurteilung und Bewertung der gebietstechnischen Auswirkungen geplanter Bauten und anderer Maßnahmen im Gebiet sowie Festlegung der Maßnahmen, die eine umweltfreundliche und sichere Nutzung der Bauten gewährleisten,
- Lokalisierung der Bauten und Umsetzung der Vorschläge von räumlichen, städtebaulichen, architektonischen und ökologischen Prinzipien zur Projektlösung und Realisierung,
- Festlegung von Prinzipien für die Nutzung der Naturressourcen, der Potentiale und Reserven eines Gebietes und der Umwelt im Einklang mit der Aufgabe der Sicherung der erträglichen Belastung eines Raumes und der ökologischen Stabilität der Landschaft,
- Schaffung der Voraussetzungen für die Ausarbeitung von Konzepten für die Entwicklung und die technische Infrastruktur eines Gebietes,
- Vorschläge für die Reihenfolge der baulichen Maßnahmen und der Nutzung eines Gebietes,
- Vorschläge für räumlich-technische und organisatorische Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltzustandes, für das Erreichen der ökologischen Stabilität und für die Sicherung der nachhaltigen Entwicklung (vgl. §1 des slowakischen Baugesetzes 1976).

Marián HALÁS (vgl. 2006, S. 9) behauptet, dass Gebietsplanung keine eigenständige wissenschaftliche Disziplin sei. Trotzdem hat er versucht, das Forschungsobjekt dieser Disziplin zu definieren. Es soll die "Planung der Gebietsnutzung" (plánovanie využitia územia) sein, das heißt die "Formulierung der Zukunftsabsichten" (formulovanie zámerov do budúcnosti). Weiter behauptet er, dass Gebietsplanung zum „Vorwegnehmen der künftigen Voraussetzungen der Gebietsentwicklung“ (predvídanie budúch predpokladov vývoja územia) dient.

Pavol ZIBRIN (In: M. HALÁS, 2006, S. 10) hingegen beschreibt die Gebietsplanung als ein Instrument der Vereinbarung zwischen allen beteiligten Subjekten über die funktionale Nutzung und räumliche Ordnung eines Gebiets.

Rudolf ŠTEIS (vgl. 1985, S. 243) versteht die Gebietsplanung als ein Instrument (Komplex von Methoden, Techniken, Standards und Normen) zur Realisierung der Umweltgestaltung und Raumorganisation im Rahmen von unterschiedlichen Siedlungsstrukturen. Weiter behauptet er, dass die Gebietsplanung aus den Theorien der Architektur, des Städtebaus, der Regionalisierung sowie Erkenntnissen der restlichen Natur-, Human- und technischen Wissenschaften ausgeht.

Rudolf ŠTEIS (vgl. 1985, S. 242) hat sich aber auch Gedanken darüber gemacht, ob der Begriff Gebietsplanung wirklich jene Tätigkeiten widerspiegelt, die die Gebietsplanung in der Wirklichkeit umfasst:

„Der Begriff "Gebiets-" charakterisiert unsere Tätigkeit nicht ganz genau. Aus der Sicht der bisherigen Erfahrungen wäre es prägnanter von "Raum-" zu sprechen, denn viele Phänomene und ihre Auswirkungen, die zu berücksichtigen sind, haben einen räumlichen Charakter, noch prägnanter wäre es die Begriffe "Ordnung" oder "Strukturbildung" zu verwenden, weil unterschiedliche Siedlungsstrukturen und die Umwelt in diesen Strukturen behandelt werden; der Begriff ist aber gut etabliert und deshalb werden wir ihn respektieren.“ (R. ŠTEIS, 1985, S. 242-243)

1.3.4 Relationen

Daniel BORECKÝ (vgl. 2002, S. 96-102) hat versucht, mittels zweier Schemata die Relationen zwischen den einzelnen Formen der Planung darzustellen. Aus den beiden Graphiken ist klar ersichtlich, dass die Gebietsplanung (aus dem juristisch-historischen und sektoralen Gesichtspunkt) immer nur als Teilmenge der Raumplanung angesehen wird. Raumplanung sei dann ein Oberbegriff für alle Formen der raumbezogener Planung:

Abb. 1: Formen der raumbezogenen Planung, historisch-juristischer Gesichtspunkt

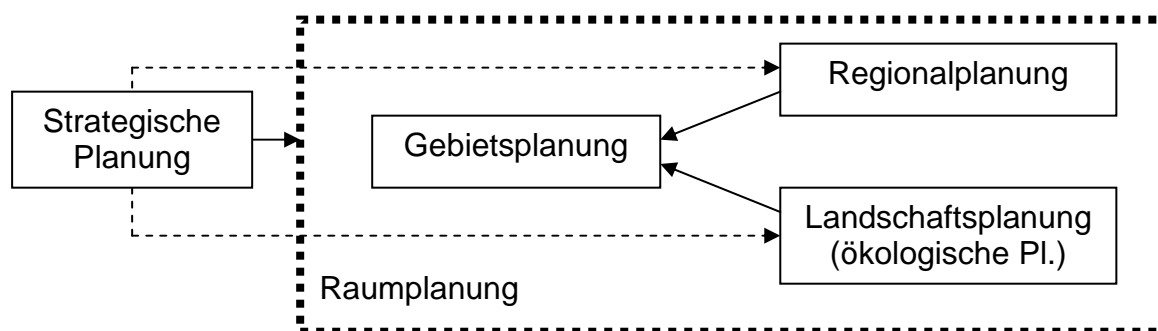
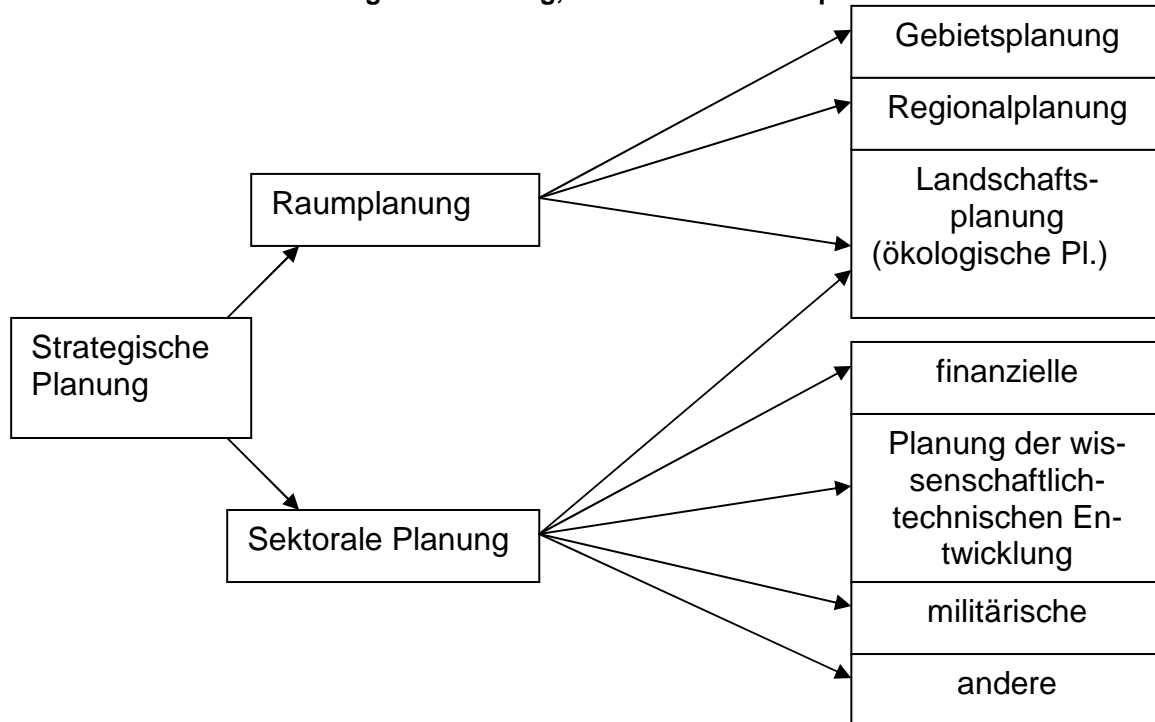


Abb. 2: Formen der raumbezogenen Planung, sektoraler Gesichtspunkt



Quelle: eigene Darstellung nach M. BORECKÝ, 2002

Mit den Relationen zwischen den einzelnen Formen der Planung hat sich auch Maroš FINKA (vgl. 2009) befasst. Im Gegensatz zu Daniel BORECKÝ behauptet er, dass die Regionalplanung ein Bestandteil der strategischen Planung ist und stützt sich auf sein eigenes Schema (Abb.3)

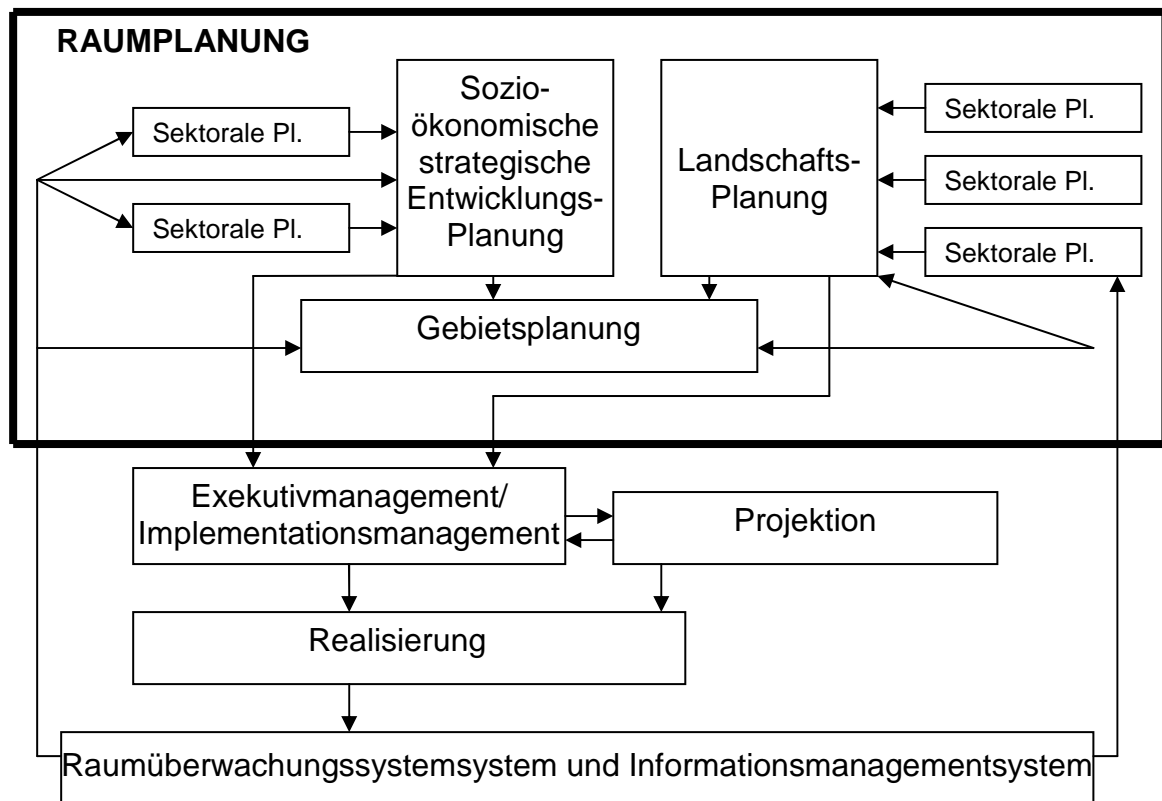
Die Raumplanung sei also als ein Oberbegriff für alle raumbezogenen Formen der Planung zu verstehen. Zu diesen zählen die sektorale Planung, die strategische sozioökonomische Entwicklungsplanung, die Landschaftsplanung und die Gebietsplanung.

Vergleicht man die Definitionen von Raumordnung und Gebietsplanung in den Gesetzen und auch die Aufgaben beziehungsweise Grundfunktionen der Raumordnung und der Gebietsplanung, so lässt sich folgendes feststellen:

- Beide bauen auf den Prinzipien der Nachhaltigkeit auf.
- Die Gebietsplanung als Tätigkeit ist im Gesetz detaillierter definiert als die Raumordnung.
- Während die Gebietsplanung vor allem auf die Landschaft und Baulichkeiten ausgerichtet ist, betont die Raumordnung vor allem die Menschen als Adressaten des Planungsprozesses (Bewohner, Bevölkerung, Gesellschaft).

Die Raumordnung in Österreich und die Gebietsplanung in der Slowakei können also nicht als Synonyme betrachtet werden. Wo die Unterschiede und Gemeinsamkeiten bestehen, soll im Rahmen dieser Arbeit geklärt werden.

Abb. 3: Formen der raumbezogenen Planung



Quelle: eigene Darstellung nach M. FINKA, 2009

1.3.5 Einheiten der Staatsverwaltung

Ich werde mich an das Österreichisch-Slowakisch-Tschechisches Handbuch der Raumplanungsbegriffe (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000) halten und die slowakischen substaatlichen Selbstverwaltungseinheiten, die mit ihrer Anzahl, sowie Flächenausmaß und Bevölkerungszahl den österreichischen Bundesländern entsprechen, Kreise nennen. Das Problem bei der Bezeichnung dieser Einheiten liegt darin, dass selbst in der Slowakei mehrere Begriffe parallel verwendet werden:

Vyšší územný celok: Dieser Begriff könnte als „Höhere Gebietseinheit“ übersetzt werden. Die einzigen höheren Gebietseinheiten in der Slowakei sind die Kreise.

Župa = Gau. Dieser Begriff wird oft benutzt, es handelt sich aber um keine offizielle Bezeichnung und ist in keinem offiziellen Dokument zu finden.

Samosprávny kraj = Selbstverwaltungs-kreis, offizielle Bezeichnung

Kraj = Kreis, Bezirk, Landschaft, Gelände, Land, Region, Landesteil, Gau (aber auch Gefilde, Himmelsstrich, Gegend, Endpunkt, Rand, Fläme, Seite). Dieser Begriff wird am häufigsten als eine Abkürzung des Begriffes „Selbstverwaltungs-kreis“. verwendet

2 Methodologie des Vergleichs – wie lassen sich Raumordnungssysteme vergleichen?

2.1 Bisherige Vergleiche

Es werden im Rahmen meiner Arbeit nicht zum ersten Mal Raumordnungssysteme verglichen. Dietrich FÜRST (vgl. 2006, S. 7) nennt vier mögliche Gründe, warum diese Vergleiche entstanden sind:

- Diskussion auf der EU-Ebene zur Entwicklung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts
- Stärkerer Ausbau der Funktion „regionale Entwicklungssteuerung“ bei der Raumplanung
- Die Entwicklung von neuen Mustern von „governance“ (auf der regionalen Ebene)
- Beginn einer Renaissance der Planungstheorie-Diskussion

Es handelt sich also um ähnliche Impulse wie jene, die ich im ersten Kapitel genannt habe. In der Tabelle 1 befindet sich ein kurzer Überblick von Publikationen, die auch Vergleiche der Raumordnungssysteme beinhalten.

Schon auf dem ersten Blick wird klar, dass die in der Tabelle 1 angeführten Studien vor allem auf die Länder der EU 15 ausgerichtet sind, da sie vor den letzten zwei EU-Erweiterungsrunden im 2004 und 2007 entstanden sind. Dietrich FÜRST (vgl. 2006, S. 8) nennt auch weitere Charakteristika dieser Vergleiche:

- Der Fokus dieser Vergleiche ist auf eine Darstellung der Systeme zu einem bestimmten Zeitpunkt gerichtet, eine systematische historische Längsschnittanalyse fehlt meistens.
- Die Vergleiche sind institutionell ausgerichtet, im Mittelpunkt steht also die Aufbauorganisation, weniger die Ablauforganisation. Im Vordergrund stehen die Informationen über die Planungssysteme, Vergleiche finden eher zurückhaltend statt, vergleichende Fragestellungen sind eher formaler Natur.
- Die Vergleiche beziehen sich primär auf Institutionen, Organisationen, Pläne und Programme, kaum oder gar nicht auf Prozesse, Handlungsmodelle oder Problemlösungs-Verfahren. Keiner der Vergleiche ist problembezogen: Es wird nicht versucht, eine typische Planungsaufgabe international zu vergleichen.

Mit zwei der in der Tabelle 1 angeführten Werke (EU Compendium und Urban planning in Europe) hat sich im Rahmen seiner Diplomarbeit auch Alois HUMER (vgl. 2008, S. 49) näher beschäftigt, konkret mit jenen Kriterien, auf deren Grundlage die Raumordnungssysteme verglichen und typisiert worden sind. Im EU Compendium wurden als vergleichende Kriterien der verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aufbau, das allgemeine Planungsverständnis und die Planungstradition des Staates gewählt.

Tab. 1: Vergleiche von Raumordnungssystemen

Jahr	Autor	Titel	Länder
1997	Europäische Kommission	The EU compendium of spatial planning systems and policies	EU 15
2004	MARCOU, G.	La planification á l'échelle des grands territoires	DE, ESP, IT, NL, GB
1996	HILDENBRAND, A.	Política de ordenación del territorio en Europa	DE, FRA, GB IT, NL, PT, CH
1996	NEWMAN P. und THORNLEY A.	Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects	Europaweit
1996	WILLIAMS R. H.	European Union spatial policy and planning	EU 15
1997	HEALY P. et al	Making strategic spatial plans: Innovation in Europe	DK, FRA, ESP, CH, NOR
2000	SALET W., FALUDI A.	The revival of strategic planning	Europaweit
2002	BÖHME K.	Nordic Echoes of European spatial planning: Diskursive integration in Practice	DK, FIN, ISL, NOR, SWE
1986	MASSER I., WILLIAMS R.H	Learning from other countries: The crossnational dimension in urban policymaking	unbekannt
2000	ROBERTS P. et al.	Regional Planning and Development in Europe	unbekannt
2001	ALTERMAN R. et al.	National level planning in democratic countries	DK, DE, FRA, GB, IRL, NL, SWE, ISR, JAP, USA
1994	KISTENMACHER H., CLEV H.G., MARCOU G.,	Raumordnung und Raumbezogene Politik in Frankreich und Deutschland	DE, FRA

Quelle: eigene Darstellung (nach D. FÜRST, 2006, geändert)

Diese Kriterien sind langfristig gültig. Damit werden die neuen, meist informellen Formen der Planung nicht berücksichtigt. Die Typisierung nach NEWMAN und THORNLEY hat sich im Gegenteil zu dem EU Compendium mit allen Staaten Europas beschäftigt, es wurden aber noch weniger Kriterien herangezogen: Diese Typisierung basiert auf der Verfassung und den Gesetzesstrukturen sowie auf der Administration und staatlichen Ordnung.

“Zwei Kriterien also, die nicht direkt über Raumordnung Auskunft geben, sondern den formalen Rahmen für diese oder jene Ausprägung eines Raumordnungssystems vorgeben.“ (A. HUMER, 2008, S. 51)

Die Kriterien (Vergleichskategorien, Analyseraster) sind also für einen Vergleich grundlegend. Mit der Auswahl geeigneter Kriterien bei einem Vergleich von Raumplanungssystemen haben sich auch Rainer DANIELZYK und Peter WEICHHART beschäftigt (2008, S. 1ff). Auch sie haben beobachtet, dass bei den Vergleichen for-

male Kriterien wie Raumordnungsrechte, Kompetenzen, Instrumente etc. dominieren. Sie deuten dabei darauf hin, dass durch diese Vergleichskategorien die "Menschen" in der Raumplanung, genauer die Träger des Planungsprozesses und die Beplanten, außer Betracht bleiben. Aus diesem Grunde bleibt bei diesen Vergleichen vor allem folgendes Problemfeld unbehandelt:

Das Verhältnis von Planungssystem und den Beplanten und „[...] das Faktum, dass die Träger des Planungssystems menschliche Subjekte sind, die als intentionale Wesen die Fähigkeit besitzen, institutionelle Regeln und Normen zu interpretieren, umzudeuten und im Sinne eigener Motivationen auszulegen.“ (R. DANIELZYK und P. WEICHHART, 2008, S. 2)

An dieser Stelle bietet es sich an, nochmals die erste Forschungsfrage zu wiederholen: Wie lassen sich zwei Raumordnungssysteme vergleichen? Welche Kriterien müssen dabei verwendet werden?

2.2 Anforderungen an einen Analyseraster

Aus den oben genannten Kritikpunkten lassen sich folgende Anforderungen an einen Vergleich zweier oder mehrerer Raumordnungssysteme ableiten:

- Die Raumordnungssysteme auch wirklich vergleichen, nicht nur beschreiben (einfache Darstellung von Informationen ist nicht erwünscht).
- Den Vergleich nicht nur auf einen bestimmten Zeitpunkt fokussieren, erwünscht ist auch eine Darstellung von Entwicklungsverläufen.
- Neben der Aufbauorganisation ist auch die Ablauforganisation des Planungsprozesses darzustellen. Den Vergleich also nicht nur auf die Organisationen, Pläne und Programme beziehen, sondern auch Handlungsmodelle und Problemlösungsverfahren darzustellen (Durchführung der konkreten Planungsaufgaben vergleichen).
- So sind auch die Menschen, egal ob als Träger des Planungsprozesses oder Beplante, in den Vergleich einzuschließen.
- Zur Kriterienauswahl: Es sind solche und so viele Kriterien (Vergleichskategorien) zu wählen, dass dadurch die tatsächlichen Unterschiede auch entdeckt werden können. Hätte man in der Biologie die Tiere nach der Farbe sortiert, dann werden höchstwahrscheinlich die Maus und der Elefant zu derselben Tierart gehören. Mit anderen Worten: Die Raumordnungssysteme sind zu komplex, um sie nach einfachen Kriterien bewerten zu können!

Der Analyseraster ist der Grundstein eines Vergleichs und daran hängt auch sein Gelingen. Gesucht wird also jener Raster, der den oben genannten Anforderungen entspricht. Um die Entwicklung solcher Raster haben sich Rainer DANIELZYK und Peter WEICHHART bemüht:

„Ein wichtiges Anliegen ist uns die Entwicklung und Begründung eines „Analyserasters“, der alle Kategorien und Elemente enthält, welche für eine umfassende Beschreibung von Raumplanungssystemen erforderlich sind. Das eigentliche Ziel besteht darin, mit Hilfe der vorgegebenen Beschreibungskategorien, Beschreibungsdimensionen und Ausprägungsvarianten die Funktionsweise und Effizienz des Planungssystems sichtbar zu machen und damit eine umfassende Charakterisierung

der jeweiligen Planungskultur vorlegen zu können.“ (R. DANIELZYK und P. WEICH-HART, 2008, S. 1)

Die Autoren haben insgesamt 16 Vergleichskategorien vorgeschlagen. Eine Auflistung dieser Kategorien (auch mit einer kurzen Beschreibung) befindet sich im nächsten Kapitel. Ich werde dieses Analyseraster anwenden, um die Raumordnungssysteme von Österreich und Slowakei zu vergleichen.

Die Raumordnungssysteme sind eine Art "grey box". Wir wissen also nur ungefähr, wie diese Systeme funktionieren. Wir kennen das Ergebnis, das im engsten Sinne des Wortes die Funktion ist, die am Ende einer Fläche zugewiesen wird. Ich werde mich bemühen, diese "grey boxes" in "white boxes" umzuwandeln.

Der Vergleich sollte auch überprüfen, ob die Raumordnungssysteme nicht als äquifunktionale Mechanismen funktionieren (vgl. D. FÜRST, 2006, S. 9). Es besteht die Möglichkeit, dass für jeden Mechanismus und jede Struktur in einem Raumordnungssystem in dem zweiten System ein Äquivalent mit derselben Funktion existiert. Als Beispiel kann die überörtliche Planung dienen: In Österreich ist für die Erstellung der überörtlichen Instrumente die jeweilige Landesregierung zuständig. In der Slowakei gibt es aber den Einfluss der Regierung nur auf einer gesamtstaatlichen Ebene, weil die Slowakei - im Gegensatz zu Österreich - nicht föderal aufgebaut ist. Das bedeutet aber nicht, dass in der Slowakei keine überörtlichen Instrumente erstellt werden. Die ersten Gebietspläne für die Kreise als Selbstverwaltungseinheiten wurden Mitte der neunziger Jahre im Auftrag der slowakischen Regierung (Umweltministerium) erarbeitet und diese hat sie auch als Verordnung erlassen. In der Zwischenzeit haben auch die Kreise Planungskompetenzen erhalten und die letzten Gebietspläne für Kreise haben sich diese selbst erarbeitet. Der Gebietsplan des Kreises Bratislava hat höchstwahrscheinlich dieselbe Wirkung wie das Niederösterreichische Landesentwicklungskonzept (z.B. bindend für die örtliche Raumplanung), der Weg seines Entstehens unterscheidet sich aber von jenem des Landesentwicklungskonzepts.

2.3 Analyseraster (nach R. DANIELZYK und P. WEICH-HART)

2.3.1 Bodennutzungs- und Allokationsprozess

Wie ein bestimmtes Grundstück genutzt wird, hängt prinzipiell vom Grundstückseigner ab. Die Nutzungsform kann aber durch bestimmte Planungsinstrumente beschränkt werden: Unmittelbar durch den Flächenwidmungs- beziehungsweise Bebauungsplan oder indirekt durch verschiedene Programme und Konzepte auf allen Planungsebenen.

2.3.2 Akteure des Bodennutzungsprozesses

Unter den Akteuren des Bodennutzungsprozesses verstehen die Autoren nicht nur die unterschiedlichsten Grundstückseigner, sondern auch alle Akteure, die ein bestimmtes Grundstück zwar nicht besitzen, aber die Nutzung dieses Grundstücks mehr oder weniger direkt oder indirekt beeinflussen können. Weiters haben sie vorgeschlagen, diese Akteure in vier Gruppen zusammenzufassen:

Private Wirtschaftssubjekte

Mit den privaten Wirtschaftssubjekten sind vor allem die Haushalte gemeint, die Grundstücke entweder zur eigenen Nutzung (Wohnen, Gartennutzung) besitzen oder diese als Güter nutzen und mit diesen auf dem Immobilienmarkt handeln. Private Wirtschaftssubjekte können aber in der Rolle der Mieter und Anrainer auch die Nutzung von fremden Parzellen beeinflussen.

Wirtschaft

Die Wirtschaftsakteure nutzen die Grundstücke vor allem als Produktionsfaktoren. Dabei handelt es sich entweder um Flächen für Land- und Forstwirtschaft beziehungsweise Bergbau, oder um Betriebsflächen. Die Tätigkeit von Developern ist als eine Spezialform des Bodennutzungsprozesses anzusehen. Dieser Akteur nutzt die Grundstücke nicht selbst, sondern bereitet die Nutzungsmöglichkeiten für andere Akteure. (vgl. R. DANIELZYK und P. WEICHHART, 2008, S. 6-7). Zu dieser Akteursgruppe gehören meiner Meinung nach auch die Immobilienbüros und Immobilienmakler, die auf den Immobilienmarkt ähnlich wie die oben genannten privaten Wirtschaftssubjekte mit den Grundstücken handeln. Sie können Interesse an der Wertsteigerung dieser Grundstücke haben, die am einfachsten durch die Änderung der Widmungsart erzielt werden kann.

Staat

Es ist vielleicht praktischer, diese Gruppe als öffentliche Hand zu bezeichnen. Zu dieser Kategorie zählen nicht nur der Staat, sondern - im Falle Österreichs - auch die Länder und Gemeinden. Die öffentliche Hand beteiligt sich auf dem Bodennutzungsprozess entweder als Subjekt der Wirtschaft (nur mit dem Unterschied, dass in diesem Falle öffentliche Güter produziert werden) oder beeinflusst diesen Prozess über das Planungssystem auf allen Planungsebenen. Zu dieser Gruppe gehört auch die Europäische Union. Wenn die EU jedoch die zu vergleichenden Planungssysteme in gleicher Weise beeinflusst, so ist dieser Akteur vernachlässigbar.

Zivilgesellschaft

Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen sowie lokale, regionale und nationale Stakeholder gehören zu dieser Gruppe. Die Autoren dieses Analyserasters behaupten, dass die Wirkung dieser Gruppen zunehmend bedeutend wird, was durchaus möglich ist. Sicher gibt es Beispiele, in denen diese Akteure den Planungsprozess beeinflusst haben. Es ist aber anzumerken, dass sie diesen Einfluss nicht direkt, sondern nur mittelbar ausüben können und dass sich die tatsächliche Wirkung dieser Akteure von Fall zu Fall unterscheidet.

2.3.3 Raumplanungssystem

„Als „Raumplanungssystem“ können all jene Aktivitäten und Akteure zusammengefasst werden, welche letztlich in Form hoheitlicher Gestaltungsakte der öffentlichen Hand die Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücksparzellen definieren und einschränken.“ (R. DANIELZYK und P. WEICHHART, 2008, S. 6-7)

Beim Raumplanungssystem dominieren die öffentlichen Akteure. Von hoher Relevanz sind aber auch jene Akteure, die das System über Lobbying und Interventionen beeinflussen. Auch deswegen ist es nur schwer feststellbar, ob sie und deren Aktivitäten auf das ganze System der Raumplanung Einfluss haben.

2.3.4 Planungsebenen

In jedem Staat wird auf mehreren Ebenen räumlich geplant. Die höchste Ebene ist die gesamtstaatliche, die niedrigste die örtliche, also die Ebene der einzelnen Gemeinden. Zwischen diesen Ebenen befinden sich noch eine oder mehrere Ebenen mit oder ohne politische Vertretung. Manche Behörden können dann über Planungskompetenzen für mehrere Ebenen verfügen.

2.3.5 Planungsdoktrin

Die Planungsdoktrin ist eine der wichtigsten Vergleichskategorien, weil sie den ganzen Planungsprozess bestimmt: „In unserem Projekt soll unter einer Planungsdoktrin der konzeptuelle Rahmen angesehen werden, der von einem Planungssubjekt (vgl. Kap. 2.3.7) zur zusammenfassenden Darstellung der grundlegenden Ideen über den Planungsprozess eingesetzt wird.“ (R. DANIELZYK und P. WEICHHART, 2008, S. 8)

Die Planungsdoktrin bestimmt den gesamten Planungsprozess auf ähnliche Weise wie ein Paradigma einen Forschungsprozess: „Es besteht aus einem Theoriekern, der Behauptungen über die Grundstruktur der gesellschaftlichen Raumorganisation und Möglichkeiten ihrer konstruktiven Veränderung aufstellt, sowie aus Metaphern und Raumbildern. Derartige Metaphern sind sehr bedeutsam, weil sie gleichsam als kondensierte Bilder fungieren, welche die Grundprinzipien der Raumorganisation symbolisieren, die als adäquat für das Erreichen spezifischer gesellschaftlicher Zielsetzungen angesehen werden.“ (R. DANIELZYK und P. WEICHHART, 2008, S. 8)

Im Rahmen dieser Arbeit werde ich versuchen, die jeweilige Planungsdoktrin in den beiden Staaten zu rekonstruieren. Dabei werde ich mich vor allem auf die Gesetzes Texte und auf die Planungsdokumente wie Pläne, Programme und Konzepte konzentrieren. Wichtig werden dabei die Definitionen, Aufgaben, Ziele und Leitvorstellungen sein.

2.3.6 Planungsgebiet

Planungsgebiete sind jene Gebiete, für die geplant wird. Es werden für dieses Gebiet also verschiedene Pläne, Programme und Konzepte erstellt. Diese Gebiete sind meistens leicht abzugrenzen, da sie identisch mit den Verwaltungseinheiten sind. „Das Planungsgebiet kann gleichsam als *Objekt* angesehen werden, auf das sich der Planungsprozess bezieht“ (R. DANIELZYK und P. WEICHHART, 2008, S. 8).

2.3.7 Planungssubjekt

Die Planungssubjekte sind jene Akteure, „[...] die legitimiert und [...] beauftragt sind, räumliche Planung aktiv und eigenverantwortlich durchzuführen“ (R. DANIELZYK und P. WEICHHART, 2008, S. 8). Es handelt sich also um jene Akteure des Bodennutzungsprozesses (vgl. Kap. 2.3.2), die diesen Prozess über das Planungssystem beeinflussen.

2.3.8 Prinzipal

Als Planungsprinzipal können jene Organisationen und Akteure beschreiben werden, „[...] welche die Definitionsmacht über Planungssubjekte, Planungsobjekte und Planungssagenden haben und die Konstituierung (Einsetzung) dieser Planungskategorien vornehmen. Der Prinzipal nimmt die Letztbegründung des Planungssystems vor,

initiiert, begleitet und kontrolliert den Planungsprozess.“ (R. DANIELZYK und P. WEICHHART, 2008, S. 9).

In Österreich - wie auch in anderen Staaten mit repräsentativer Demokratie, wo die wahlberechtigte Bevölkerung ihre Vertreter delegiert - ist es nicht einfach festzustellen, wer der Prinzipal tatsächlich ist. Nominell sind es die Wähler, funktionell jedoch die delegierten Vertreter, in Österreich also konkret die Landesregierung.

2.3.9 Nominelles und funktionales Planungsrecht

Die Raumordnung als Staatsaufgabe bezieht sich immer auf bestimmte Gesetze. Bei diesen Gesetzen kann unterschieden werden, ob es sich um nominelles oder funktionelles Planungsrecht handelt. Zur ersten Gruppe gehören in Österreich alle Raumordnungs- und Raumplanungsgesetze, also Gesetze die sich explizit mit Raumordnung und Raumplanung befassen und damit die überörtliche und örtliche Raumordnung regeln. Zur zweiten Gruppe gehören alle anderen Gesetze, die zwar unterschiedlich genannt werden, jedoch - neben anderen - auch Raumauswirkungen haben.

2.3.10 Planungsprogramme

Die Planungsprogramme sollen spezifische Planungsinstrumente darstellen, da sie meist aus einem Analyseteil und einem darauf Bezug nehmenden normativen Teil bestehen, in dem Planungsziele und Wege der Zielerreichung formuliert werden. Die Planungsprogramme können als Konkretisierungen der Planungsdoktrin angesehen werden. Sie sind immer in diese Planungsdoktrin eingebunden (vgl. R. DANIELZYK und P. WEICHHART, 2008, S. 10).

2.3.11 Kontroll- Aufsichts- und Genehmigungsinstanzen

Vor allem die Planungsprozesse auf den niedrigeren Planungsebenen unterliegen meist einer Kontrolle durch die Behörden, die in dem Planungssystem höher angesiedelt sind. Ein typisches Beispiel in Österreich ist die aufsichtsbehördliche Funktion des Landes gegenüber den Planungen der Gemeinden.

2.3.12 Planungsziele

Ein Planungsziel ist ein bestimmter Sollzustand, der am Ende des Planungsprozesses erreicht werden soll. Die meisten Planungsziele orientieren sich auf das „Gemeinwohl“, welches in Konflikt mit dem „subjektiven Nutzen“ für die einzelnen Personen stehen kann. Die Planungsziele sind meist in den Programmen, Plänen und Konzepten formuliert.

2.3.13 Planungsinstrumente

Diese Kategorie sollte bei keinem Vergleich von Planungssystemen fehlen. Mit Planungsinstrumenten sind nicht nur die formellen, per Gesetz definierten, sondern auch die informellen Instrumente gemeint. Sie werden zur Umsetzung der Planungsziele eingesetzt. Jede Ebene verfügt über ein eigenes Instrumentarium. Die Autoren halten die Planungsprogramme für die wichtigsten Instrumente und sie schlagen vor, aus diesen eine selbständige Kategorie zu machen (vgl. Kap. 2.3.10).

2.3.14 Planungsverfahren

Das Planungsverfahren bei der Erstellung von Planungsinstrumenten setzt sich aus einer Reihe von einzelnen Verfahrensschritten zusammen. Diese Verfahrensschritte sind meist in den Raumordnungsgesetzen oder Verordnungen detailliert beschrieben.

2.3.15 Planungsprojekte

Mit Planungsprojekten sollen konkrete Einzelprojekte des Planungsprozesses angesprochen werden. „Sie sind gelegentlich nur bedingt raumstrukturell bedeutsam, können aber in irgendeiner Form mit dem Planungssystem zusammenhängen“ (R. DANIELZYK und P. WEICHHART, 2008, S. 11). Da diese Diplomarbeit auch ohne diese Kategorie umfangreich genug ist, habe ich mich entschieden, die entsprechenden Kapitel nicht zu bearbeiten.

2.3.16 Aktuelle Konfliktbereiche

Die letzte Kategorie hat das Ziel, aktuelle Konfliktsituationen und Konfliktfelder im Bereich Raumordnung zu beschreiben. Diese entstehen meistens durch Anpassungsprobleme der alten Strukturen an die neuen Rahmenbedingungen. Typischer Konfliktbereich für Österreich ist das Bauen im Grünen.

3 Staats- und Verwaltungsstruktur

3.1 Österreich

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Staats- und Verwaltungsaufbau in Österreich sind im österreichischen Bundesverfassungsrecht verankert. Dieses Recht wird als stark zersplittert bezeichnet. Eine zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang das Bundes-Verfassungsgesetz aus 1929 in der Fassung zahlreicher Novellen (kurz „Bundes-Verfassungsgesetz 1929“ oder „B-VG 1929“), das als eigentliche Staatsverfassung durch eine Vielzahl weiterer verfassungsrechtlicher Regelungen ergänzt und erweitert wird. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 5)

3.1.1 Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung

Österreich ist als demokratische Republik konzipiert. Es handelt sich um eine repräsentative Demokratie. Die gesetzgebenden Staatsorgane (Parlament) werden also von den Bürgern gewählt und die obersten Vollzugsorgane der Gebietskörperschaften sind vom Vertrauen des jeweiligen parlamentarischen Vertretungsorgans abhängig. Damit sind alle öffentlichen Amtsträger einschließlich des Staatsoberhauptes dem Volk im politischen sowie im rechtlichen Sinne verantwortlich.

Österreich setzt sich aus neun Bundesländern zusammen und ist ein föderativer Bundesstaat. Dementsprechend sind auch die Staatsaufgaben zwischen dem Bundesstaat und den Bundesländern aufgeteilt. Diese Teilung der Kompetenzen ist durch die Bundesverfassung nach folgendem Prinzip geregelt: Die Bundeskompetenzen sind ausdrücklich aufgezählt, zu den Landeskompetenzen gehört alles Übrige, also all das, was dem Bund nicht explizit zugeordnet wird. Dieses Modell führt in der Praxis seit jeher zu Unklarheiten und Konflikten. Die Zuständigkeit, diese Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu verändern, liegt beim Bund. Auf der anderen Seite haben die Bundesländer die Möglichkeit, durch die Länderkammer des Bundesparlaments an der Gesetzgebung des Bundes mitzuwirken. Die gesamte staatliche Vollziehung (Gerichtbarkeit, Verwaltung) ist an das Gesetz gebunden (Art. 18 B-VG).

Das Staatsgefüge „Österreich“ umfasst drei Haupttypen juristischer Personen öffentlichen Rechts, die als Gebietskörperschaften bezeichnet werden: den Bund (Gesamtstaat), die neun Bundesländer und Gemeinden (mehr als 2300), denen eine besondere Stellung als sogenannte „Selbstverwaltungskörper“ zukommt. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 5-6)

3.1.2 Organisationsstruktur auf der Bundesebene

3.1.2.1 Organe der Gesetzgebung

Nationalrat

Der Nationalrat bildet den allgemeinen parlamentarischen und gesetzgebenden Vertretungskörper auf der Bundesebene. Der Nationalrat setzt sich aus 183 Abgeordneten zusammen, diese werden von den Staatsbürgern für eine Periode von vier Jahren gewählt. Gesetzesinitiativen können nicht nur von Mitgliedern des Nationalrates, sondern auch von der Bundesregierung, vom Bundesrat oder im Zuge eines Volksbegeh-

rens eingebracht werden. Für den Beschluss eines Bundesgesetzes ist die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Abgeordneten und die Zustimmung der einfachen Mehrheit erforderlich. Für den Beschluss eines Verfassungsgesetzes wird die Anwesenheit zumindest der Hälfte der Abgeordneten und die Zustimmung von zwei Dritteln verlangt. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 5)

Bundesrat

Der Bundesrat ist zur Vertretung der Interessen der Bundesländer im Verfahren zur Erzeugung von Bundesgesetzen eingerichtet. Die Bundesländer werden entsprechend ihrer Bürgerzahl mit zumindest drei Mitgliedern repräsentiert. Die Mitglieder des Bundesrates werden von den Gesetzgebungsorganen auf Ebene der Bundesländer (den Landtagen) gewählt. Der Bundesrat ist berechtigt, gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates sein Veto einzulegen. Im Regelfall wirkt dieser Akt allerdings nur aufschiebend und wird durch einen neuerlichen Beschluss des Nationalrates, der auf dem Gesetzesvorhaben beharrt („Beharrungsbeschluss“), außer Kraft gesetzt. In bestimmten Fällen kann der Bundesrat allerdings Gesetzesvorhaben auch vollkommen blockieren und damit ihre Zurückstellung oder grundlegende Überarbeitung erzwingen (z. B. Verfassungsgesetze, die die Zuständigkeit der Bundesländer verkürzen). (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S.6).

3.1.2.2 Organe der Verwaltung

Bundespräsident

Der Bundespräsident ist der oberste Repräsentant der Republik Österreich und damit Staatsoberhaupt. Er wird unmittelbar vom Bundesvolk für eine Funktionsperiode von sechs Jahren gewählt. Er hat zahlreiche protokollarische Aufgaben zu erfüllen, übt jedoch auch im Gesetzgebungsverfahren und bei der Vertretung Österreichs nach Außen wichtige Funktionen aus, ernennt und entlässt die Mitglieder der Bundesregierung und führt den Oberbefehl über das Bundesheer. Allerdings kann der Bundespräsident im Regelfall nur aufgrund eines Vorschlags der Bundesregierung tätig werden. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S.6)

Bundesregierung

Die Bundesregierung ist als oberstes Kollegialorgan, bestehend aus den einzelnen Bundesministern und unter der koordinierenden Leitung des Bundeskanzlers, vorgesehen. Die Vollzugsaufgaben sind allerdings im Grunde von den einzelnen Bundesministern beziehungsweise den ihnen jeweils unterstellten Bundesministerien zu besorgen. Für Beschlüsse der Bundesregierung („Ministerratsbeschlüsse“) wird traditionell Einstimmigkeit verlangt, ohne dass dies rechtlich fixiert wäre. Staatssekretäre sind nicht Mitglieder der Bundesregierung, sondern Unterstützungs- und Vertretungsorgane einzelner Bundesminister. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 7)

Bundesverwaltungsbehörde

Da der Großteil der dem Bund zur Vollziehung übertragenen Verwaltungsmaterien durch Landesbehörden vollzogen wird, sind nachgeordnete Bundesverwaltungsbehörden nur in bestimmten Bereichen sogenannter „unmittelbarer Bundesverwaltung“ eingerichtet. Diese betrifft z.B. die Bereiche Abgabenwesen, Patentwesen, Schulwesen usw. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 7)

3.1.3 Organisationsstruktur auf der Landesebene

3.1.3.1 Organe der Gesetzgebung

Landtag

Die Landtage sind die parlamentarischen und gesetzgebenden Organe auf der Landesebene. Ähnlich wie der Nationalrat, werden die Abgeordneten von den Bürgern (des jeweiligen Bundeslandes) gewählt. Nähere Regelungen sind in den Landesverfassungen der Bundesländer geregelt. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 7)

3.1.3.2 Organe der Verwaltung

Landesregierung

Die Landesregierungen sind die obersten Organe der Landesverwaltung. Sie sind unter dem Vorsitz des Landeshauptmannes als Kollegium tätig. Jeder Landesregierung ist dazu ein eigenes Amt als administrativer Hilfsapparat beigegeben (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 7). „Zur Vermeidung von Missverständnissen sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die „mittelbare Bundesverwaltung“, wie die Bezeichnung schon zum Ausdruck bringt, Bundesverwaltung ist, die von den Landeshauptmännern beziehungsweise anderen Mitgliedern der Landesregierung (weisungsgebunden gegenüber dem jeweils zuständigen Bundesminister) wahrzunehmen ist. Bei der Besorgung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung werden der Landeshauptmann beziehungsweise die anderen Mitglieder der Landesregierung vom Amt der Landesregierung unterstützt.“ (M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 7)

Bezirksverwaltungsbehörde

Die Bezirksverwaltungsbehörden sind die Bezirkshauptmannschaften in ländlich geprägten Gebieten und die Magistrate in den Städten mit eigenem Statut. Die Bezirkshauptmannschaften sind unter der Leitung eines Bezirkshauptmannes, die Magistrate unter der Leitung des Bürgermeisters tätig. Es handelt sich um Landesbehörden mit einem umfassenden Zuständigkeitsbereich. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 8)

3.1.4 Organisationsstruktur der kommunalen Selbstverwaltung

3.1.4.1 Gemeinden / Städte mit eigenem Statut

Die österreichische Bundesverfassung schreibt den Gemeinden und Städten eine relativ starke Stellung zu. Sie üben Verwaltungsfunktionen aus und sind berechtigt, selbständig Verordnungen zu erlassen, die materiell wie ein Gesetz wirken. Zu den wichtigsten Organen auf dieser Ebene zählt der Gemeinderat, der direkt von den Gemeindebürgern gewählt wird, der Bürgermeister, der entweder vom Gemeinderat oder direkt von den Bürgern gewählt wird und der Gemeindevorstand, der vom Gemeinderat gewählt wird. Als administrativer Hilfsapparat ist das Gemeindeamt beziehungsweise das Magistrat tätig. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 8)

3.2 Slowakei

Die Slowakische Republik ist im Jahre 1993 als einer von zwei selbständigen Nachfolgestaaten der Tschechoslowakei entstanden. Die wichtigste rechtliche Grundlage stellt die Verfassung der Slowakischen Republik vom September 1992 dar, in der die Grundprinzipien der Staatsordnung verankert sind.

3.2.1 Grundprinzipien der Verfassung der Slowakischen Republik

Die Slowakische Republik ist ein souveräner und demokratischer Rechtsstaat. Die staatliche Macht geht von Volk aus: Sie wird entweder direkt oder über die vom Volk gewählten Vertreter ausgeübt. Die Wirtschaft der Slowakei basiert auf den Prinzipien der sozial und ökologisch orientierten Marktwirtschaft.

Das Gebiet der Slowakischen Republik ist einheitlich und unteilbar. Die Staatsgrenze kann nur durch ein Verfassungsgesetz geändert werden. Die Slowakische Republik kann aufgrund freier Entscheidung einem Staatenbündnis mit anderen Staaten beitreten und hat gleichzeitig auch das Recht, aus diesem Staatenbündnis auszutreten.

Grundlage der Selbstverwaltung ist die Gemeinde. Diese vereinigt die auf dem Gemeindegebiet wohnenden Bürger. Die Gemeinde ist eine selbstständige territoriale Verwaltungseinheit, die Selbstverwaltung höherer Gebietseinheiten und ihre Behörden werden durch ein selbstständiges Gesetz bestimmt. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 52)

3.2.2 Organisationsstruktur auf der gesamtstaatlichen Ebene

3.2.2.1 Organe der Gesetzgebung

Nationalrat

Der Nationalrat der Slowakischen Republik ist die einzige verfassungs- und gesetzgebende Gewalt der slowakischen Republik. Sie besteht aus 150 Abgeordneten, die in Parlamentswahlen von wahlberechtigten Bürgern für vier Jahre gewählt werden. Zu den für die Gebietsplanung relevanten Kompetenzen zählen vor allem die Abstimmung von Verfassung und Gesetzen, die Entscheidung über den Entwurf eines Referendums, die Errichtung von Ministerien und sonstigen Staatsverwaltungsbehörden sowie die Debatte über die wichtigsten Fragen der Innen-, Außen-, Wirtschafts- und Sozialpolitik. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 53)

3.2.2.2 Organe der Verwaltung

Der Präsident der Republik

Der Präsident ist das Staatsoberhaupt der Slowakischen Republik. Er wird vom Volk für fünf Jahre gewählt und vertritt die Slowakische Republik nach Außen, ernennt die Botschafter, beruft die erste Sitzung des Nationalrates ein, unterzeichnet die Gesetze, ernennt den Ministerpräsidenten sowie andere Regierungsmitglieder (und beruft diese ab und nimmt ihre Demission an). Er ist der Oberbefehlshaber der Staatsarmee, erklärt auf Vorschlag der Regierung den Kriegszustand, den Ausnahmezustand und verkündet ein Referendum. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 53)

Das Oberste Kontrollamt

Es handelt sich um eine unabhängige Behörde, welche die Kontrolle der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, des Staatsvermögens, der Vermögensrechte und Staatsforderungen ausübt. Der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Obersten Kontrollamtes werden vom Nationalrat gewählt und gegebenenfalls abberufen. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 53)

Die Regierung

Das oberste Organ der vollziehenden Gewalt ist die Regierung. Sie besteht aus dem Vorsitzenden, den stellvertretenden Vorsitzenden und den Ministern (diese werden vom Präsident berufen und abberufen). Die Regierung ist in ihrer Tätigkeit dem Nationalrat verantwortlich. Weiters entscheidet sie kollegial über Gesetzesentwürfe, über Verordnungen, über das Regierungsprogramm und seine Erfüllung, über die grundsätzlichen Maßnahmen für die Realisierung der ökonomischen und sozialen Politik der Slowakischen Republik sowie über die grundlegenden Fragen der Innen- und Außenpolitik. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 53-54)

Oberste Staatsverwaltungsbehörden

Die obersten Behörden der Staatsverwaltung sind die einzelnen Ministerien. Außer den Ministerien sind in der Slowakischen Republik folgende Ämter als oberste Behörden der Staatsverwaltung tätig: Regierungsamt, Statistisches Amt, Amt für Kernenergieaufsicht, Amt für Geodäsie, Kartographie und Katasterwesen, Antimonopolamt, Amt für Normwesen, Messung und Prüfungswesen, Amt der Industrierechte und der Verwaltung der staatlichen materiellen Reserven, Amt für Arbeitsschutz. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 53-54)

3.2.3 Organisationsstruktur auf der Ebene der Kreise

Noch vor dem Zweiten Weltkrieg bildete das gesamte Gebiet der Slowakei einen Kreis innerhalb der Tschechoslowakei (insgesamt gab es vier Kreise: Tschechien, Mähren und Schlesien, Slowakei, Karpatenrussland – ein Gebiet, das heute zur Ukraine gehört und an die Slowakei, Ungarn, Rumänien und Polen grenzt). In der Kriegszeit kam es zu mehreren Reformen (auch wegen Gebietsverlusten) und im Jahre 1948 wurden in der wiederhergestellten Tschechoslowakischen Republik 19 Kreise errichtet, sechs davon auf dem Gebiet der Slowakei. Ähnlich wie bei den Gemeinden, handelte es sich auch bei den Kreisen um keine Selbstverwaltung, sondern um Staatsverwaltung. Im Jahre 1960 wurde dann die Zahl der Kreise auf drei reduziert. Acht Jahre später, 1968, gewann auch Bratislava als die Hauptstadt der Slowakei eine Rechtsstellung als Kreis und die Zahl hat sich auf vier erhöht. Die Struktur blieb mit kleinen Änderungen bis 1990 erhalten, danach sind die Kompetenzen der Kreise auf die Gemeinden übergegangen und die Kreise wurden aufgehoben.

Die Kreise in heutiger Form sind erst im Jahre 2001 als Selbstverwaltungseinheiten entstanden. Seitdem wurden auf diese mehrere Verwaltungskompetenzen übergeführt. Die Organisationsstruktur der Verwaltung ist ähnlich wie bei den Gemeinden. Die Organe bilden die Kreisvertretung und die Kreisvorsitzende. Diese werden alle vier Jahre in direkten Wahlen gewählt (die Wahlbeteiligung bei den Kreiswahlen ist jedoch traditionell niedrig: 2009 wurde ein Rekord mit ca. 24 % Wahlbeteiligung erreicht). Ähnlich wie die Gemeinden, können auch die Kreise allgemein gültige Anord-

nungen erlassen. Diese müssen mit der Verfassung sowie mit den Gesetzen der Slowakischen Republik übereinstimmen.

3.2.4 Organisationsstruktur auf der Gemeindeebene

Die Gemeinden bilden die Grundlage der territorialen Selbstverwaltung. Es handelt sich um eigenständige Selbstverwaltungseinheiten (nicht der Fall in der Vergangenheit), die auf ihren Gebieten dauerhaft wohnende Bürger vereinigen. Die Rechtsstellung der Gemeinden regelt das Gesetz des Slowakischen Nationalrates über die Gemeindeordnung und ihre Novellen. Demnach handelt es sich bei Gemeinden um juristische Personen, die ihr Eigentum und finanziellen Einnahmen selbstständig bewirtschaften. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 57)

Um die Aufgaben der Selbstverwaltung besser zu realisieren, verfügt die Gemeinde über das Instrument der Satzung (allgemein verbindliche Anordnung). Sie wird durch die Gemeinde verkündet und tritt 15 Tage nach Veröffentlichung in Kraft. Der Staat ist berechtigt, den Gemeinden per Gesetz den Vollzug bestimmter Aufgaben der lokalen Staatsverwaltung zu übertragen. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 57)

Die Einwohner üben die Selbstverwaltung vor allem über die Gemeindeorgane aus. Zu diesen zählen Gemeindevertretung und Bürgermeister (in den Städten übt die Stadtvertretung die Aufgaben der Gemeindevertretung aus, in Bratislava und Košice die Stadtvertretung sowie die Vertretung der Stadtteile). Der Bürgermeister wird von den Einwohnern direkt gewählt und ist ein Vollzugsorgan der Gemeinde. In den Städten übt der Primator (Oberbürgermeister) die Aufgaben des Bürgermeisters aus. Der Gemeindevertretung obliegt die Abstimmung von Satzungen. Im Bereich Gebietsplanung geht es vor allem um die Abstimmung des Gebietsplans der Gemeinde (oder Teilen davon).

Als Vollzugsorgan der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters gilt das Gemeindeamt. Es ist für die Gewährleistung der administrativen und organisatorischen Aufgabenwahrnehmung der Gemeindeverwaltung und des Bürgermeisters zuständig. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 58)

4 Die Entwicklung der Raumordnung nach dem Zweiten Weltkrieg

4.1 Österreich

Seit der Errichtung der Zweiten Republik (nach dem Zweiten Weltkrieg) herrschte in Österreich große Unklarheit bei der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern. Diese Unklarheit hat auch die Bereiche Raumordnung/Raumplanung betroffen: Das Bundesland Steiermark hatte schon im Jahre 1946 ein eigenes Gesetz über die Flächennutzungs- und Bebauungspläne erlassen. Der Verfassungsgerichtshof stellte aber im Zuge einer Erkenntnis im Jahre 1957 fest, dass dieses Gesetz eine unzureichende Rechtsgrundlage bildete, als der Flächennutzungsplan von Bruck an der Mur bei diesem Gerichtshof angefochten wurde. Auch andere Bundesländer haben sich um ein Raumordnungsgesetz bemüht. Die Bemühungen im Bundesland Salzburg führten zu einer Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, dass Raumordnung/Landesplanung Landessache ist. (mehr dazu im Kapitel 5.9)

In der Folge erließ das Bundesland Salzburg als erstes Bundesland im Jahre 1956 ein Raumordnungsgesetz. Später wurden auch in anderen Bundesländern Raumordnungs- beziehungsweise Raumplanungsgesetze erlassen und seit 1973 verfügen alle Bundesländer in Österreich über ein eigenes Gesetz (in Bundesland Wien Bauordnungsgesetz). Seitdem wurden diese Gesetze aus unterschiedlichen Gründen und in unterschiedlichen Zeitabständen mehrmals novelliert. Es ist also nicht einfach, allgemeine Aussagen über die Entwicklung der Raumordnung in Österreich zu formulieren, weil hier parallel neun mehr oder weniger unterschiedliche Entwicklungen verlaufen. Gerlind WEBER (vgl. 2005, S.11ff) hat es trotzdem versucht, die Entwicklung der Raumordnung in Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg darzustellen und hat diese in vier Phasen eingeteilt:

Die Pionierphase

Wie bereits an früherer Stelle erwähnt, dauerte es fast zwei Jahrzehnte, bis alle Bundesländer über ein Gesetz verfügten. Auf der Ebene des Bundes wurde ebenfalls ein Entwurf eines Raumordnungsgesetzes ausgearbeitet, dieser Entwurf scheiterte aber am Widerstand der Ressortminister. Diese Entwicklung bestätigte, dass Raumordnung zu Beginn nur als Aufgabe, aber nicht als Chance verstanden wurde. Im Kontrast zu dieser Planungsskepsis der Politik stand damals eine Planungseuphorie der Fachplaner. „Ihre ungezügelte Kreativität lässt sie Pläne entwerfen, für die heutige Planergeneration nur mehr die zynische Bezeichnung „Gottvatermodelle“ (BUCHMÜLLER et al., 2000) übrig hat“ (G. WEBER, 2005, S. 11). Wichtig ist auch zu erwähnen, dass das Fehlen von ordnenden Komponenten in die Zeit des lang anhaltenden kräftigen Wirtschaftswachstums fällt. Hier wurzelt der hohe Zerschneidungs- und Zersiedlungsgrad, der die heutige Landschaft Österreichs prägt. Die Pionierphase dauerte von Mitte der 1950er Jahre bis in die frühen 1970er Jahre.

Die Etablierungsphase

Als zweite Phase kann ein Zeitraum zwischen den frühen 1970er und frühen 1980er Jahren bezeichnet werden. Diese Phase ist dadurch charakteristisch, dass die geschaffenen Raumordnungsgesetze zur Anwendung kommen. Leider haben alle Ge-

setze die gleichen Mängel aufgewiesen: „[...] keine Verknüpfung der überörtlichen Raumordnung mit finanziellen Gestaltungsinstrumenten der Regionalpolitik, keine Verknüpfung der örtlichen Raumplanung mit Instrumenten der Bodenpolitik und keine Fristsetzung für die zwingende Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur Planerstellung für die Landes- und Gemeindeebene.“ (G. WEBER, 2005, S. 11). Da der entwicklungsplanerische Ansatz nicht finanziell unterstützt worden ist, schiebt sich der Ordnungspolitische in den Vordergrund. Dieser Auftrag wurde aber seitens der Landesregierung und Gemeinden gar nicht erfüllt. Als typisches Beispiel soll die Vernachlässigung der Flächenwidmungsplanung oder die Ignorierung der Bebauungsplanung erwähnt werden.

Auch der Bund war als Planer in dieser Ära weniger tätig. Vielmehr war er als Gestalter der Institutionen der Raumordnung tätig: Im Jahre 1971 wurde die Österreichische Raumordnungskonferenz gegründet, ein Jahr früher (1970) der Studienzweig Raumplanung und Raumordnung auf der Technischen Universität in Wien und vier Jahre später (1975) der Studienzweig Raumforschung und Raumordnung im Rahmen der Studienrichtung Geographie an der Universität Wien.

Die Ökologisierungsphase

Die dritte Phase kann als Ökologisierungsphase beschrieben werden und dauerte von Mitte der 1980er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre. Ökologisierung der Raumplanung und die Möglichkeit zur Beteiligung an den Planungsprozessen wurden von den Bürgern gefordert. Themen wie haushälterische Baulandnutzung, Naturschutz, Zersiedlungsabwehr, Zurückdrängen des motorisierten Individualverkehrs u. A. schieben sich in den Vordergrund. In diesem Sinne wurden auch die Zielkataloge in vielen Raumordnungsgesetzen abgeändert. Auf der Ebene der Gemeinden reichte das Thema von Überarbeiten der Flächenwidmungspläne im Hinblick auf Abbau des Baulandüberhangs bis hin zur Eindämmung der Ausnahmegenehmigungen für Bauführungen im Grünland. Es wurden auch neue Steuerungsansätze nach dem Motto „Betroffene zu Beteiligten machen“ forciert, wie die endogene Regionalentwicklung, örtliche Entwicklungskonzepte, Dorferneuerung oder Lokale Agenda 21.

Wichtig ist zudem, dass in dieser Phase erstmals das Planungsmonopol der Gebietskörperschaften durch informelle Planungsprozesse durchbrochen wird. Planen bedeutet also nicht mehr Ausarbeiten und Verabschieden. Auch die Rolle des Planers hat sich geändert und nähert sich jetzt eher einem Moderator, Mediator und Manager.

Die Raumentwicklungsphase

Die letzte Phase kann als Raumentwicklungsphase beschrieben werden. Sie beginnt mit der Vorbereitung zum Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und dauert bis in die Gegenwart. Diese Phase ist gekennzeichnet durch einen neuen Planungsakteur und die Europäischen Union, die mit ihrer Finanzmittelausstattung und ihrer politischen Bedeutung die Raumordnung in Österreich deutlich beeinflusst hat, vor allem durch die gut dotierte Struktur- und Regionalpolitik. Neben diesem wachsenden Einfluss „von oben“ ist auch jener „von unten“, also von den Bürgern zu beobachten. Dies führt zu einer neuen Planungskultur mit neuen Entscheidungspfaden.

Auch das Planungsverständnis verschiebt sich von einem hierarchischen hin zu einer partnerschaftlichen Vorgangsweise zwischen den verschiedenen Interessenträgern.

Die hoheitlichen Raumpläne werden den unter diesen Interessenträgern vereinbarten Ergebnissen eingepasst und nicht umgekehrt.

Am Ende dieser Darstellung ist noch zu bemerken, dass die trennscharfe Differenzierung in überschneidungsfreie Phasen ein vereinfachtes Modell darstellt, „da nicht immer ein Planungsverständnis ein anderes ablöst, sondern im historischen Verlauf weit häufiger Überlagerungen in Funktion und Rolle der Planung feststellbar sind.“ (A. KANONIER, 2003, S. 52). Um die Entwicklung der Raumordnung nach dem zweiten Weltkrieg in Österreich noch detaillierter zu beschreiben, werde ich in den nächsten Kapiteln die Entwicklung der einzelnen Planungsebenen darstellen.

4.1.1 Bundesebene

Ein Raumordnungsgesetz auf Bundesebene existiert in Österreich bis heute nicht. Zu Beginn der 1970er Jahre wurde ein Entwurf eines Raumordnungsgesetzes ausgearbeitet, dieser scheiterte aber am Widerstand der Ressortminister (vgl. G. WEBER, 2005, S.11). Auf der Bundesebene mussten also andere Wege gesucht werden, um in die Raumordnung einzugreifen. Im Jahre 1971 wurde die Österreichische Raumordnungskonferenz als eine Antwort auf das Nichtvorhandensein eines Bundesraumordnungsgesetzes und entsprechender Institution (Ministerium) auf der gesamtstaatlichen Ebene für eine sektorübergreifende Planung gegründet.

Bei der Österreichischen Raumordnungskonferenz handelt es sich um eine von Bund, Ländern und Gemeinden getragene Einrichtung zur Koordination der Raumordnung auf gesamtstaatlicher Ebene. Die ÖROK ist eine Plattform für Länder, Gemeinden, Städte und Sozialpartner. Sie bringt diese an einen Tisch und pflegt die Kultur des Konsenses. Die ÖROK vergibt Studien, publiziert einen Atlas und koordiniert EU-Programme. Das Problem ist jedoch, dass die ÖROK als informelle Institution nur koordinative Funktion besitzt und keine explizite und sektorübergreifende Planungskompetenz im Bereich der bundesweiten Politik inne hat. Sie hat auch keine Kompetenz im Bereich der grenzüberschreitenden Landesplanung.

4.1.2 Landesebene

Die Darstellung der Entwicklung der Raumordnung/Raumplanung in allen neun Bundesländern würde den gesamten Vergleich unübersichtlich machen. Deswegen werde ich mich in diesem Kapitel nur auf die Entwicklung in Niederösterreich konzentrieren.

Raimund SCHLEDERER (vgl. 1982, S. 26) setzt den Anfang der Raumordnung in Niederösterreich auf das Jahr 1952, als eine Planungsstelle im Rahmen der Baudirektion nach § 5 der niederösterreichischen Bauordnung 1883 gegründet wurde. Bis dahin wurde die „Raumordnung“ nur mit Hilfe von Regulierungsplänen betrieben. Mit der Gründung dieser Planungsstelle beginnt in Niederösterreich eine Periode verbindlicher Landesplanung: „Zunächst wurden fast ausschließlich Planungsstudien, also Gutachten für die anzustrebende räumliche Entwicklung von Landsteilen erarbeitet. In diesen Gebietsplanungen wurden sowohl Ziele der Raumordnung und daraus abgeleitete Raumstrukturen aufgezeigt als auch Vorschläge für Maßnahmen der öffentlichen Hand mit ausführlichen Beweisgängen dargestellt“ (R. SCHLEDERER, 1982, S. 27). Als Beispiel können die Dokumente Regionalplanung Wachau (1953) oder Raumordnungsplan Marchfeld (1956-58) angeführt werden. Es handelte sich

zwar um keine rechtsverbindlichen Dokumente, sie hatten aber doch einen Einfluss auf die räumliche Entwicklung in den betroffenen Gebieten.

Nach der Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes aus dem Jahre 1954, wonach Raumordnung und Landesplanung in die Kompetenz der Länder fallen, hat sich der Bund auf die regionale Wirtschaftsförderung konzentriert. Da diese Förderung vor allem auf die zurückgebliebenen Teile Österreichs ausgerichtet war, war dies auch für die niederösterreichischen Regionen von großer Bedeutung. Und da die Vergabe von Krediten teilweise auf die Existenz von regionalen Entwicklungsprogrammen gebunden war, hatte sie einen positiven Einfluss auch auf die Entwicklung der Raumordnung in Niederösterreich (vgl. R. SCHLEDERER, 1982, S. 27).

Mit dem Erlass des ersten Raumordnungsgesetzes im Jahre 1968 beginnt in Niederösterreich die gesetzlich geregelte Raumordnung auf überörtlicher sowie örtlicher Ebene. Aufgrund dieses Gesetzes wurde dann eine Reihe von sektoralen Raumordnungsprogrammen erlassen, manche davon wurden später (mehrmals) novelliert:

Tab. 2: Raumordnungsprogramme in Niederösterreich

Raumordnungsprogramm:	Jahr:	Novelle:
zur Schaffung, Verbesserung oder Sicherung geeigneter Standorte für Bereiche des güterproduzierenden fernbedarfstätigen Gewerbes und der Industrie (später unter dem Namen „Gewerbe- und Industrie-Raumordnungsprogramm“)	1971	1976, 1981, 1992
zur Entwicklung des Fremdenverkehrs	1971	1975
zur Verbesserung der Kommunalstruktur in Niederösterreich	1971	
für das Kindergartenwesen	1973	1976
für das Gesundheitswesen	1973	1981, 1988, 1991
zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft und zur Sicherung von Gebieten für die Land- und Forstwirtschaft sowie zur Erhaltung, zum Schutz und zur Pflege der Landschaft	1973	
zur Sicherung und Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit zentralen Einrichtungen	1973	1992
zur Verbesserung der Grundausstattung in den Gemeinden des Grenzlandes	1974	
für das Verkehrswesen	1975	
für das Wohnsiedlungswesen		
für das Schulwesen	1976	1994
für das Freizeit- und Erholungswesen	1978	
für die Donauzone		
Sozialhilferaumordnungsprogramm	1978	1994
Gewerbe- und Industrieraumordnungsprogramm	1992	

Quelle: eigene Darstellung nach VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER, 1976 und 1.-12. Raumordnungsbericht, 1975-2008

In Niederösterreich verfolgte man also eine Strategie, wonach ein Landesentwicklungsprogramm durch zahlreiche Sachprogramme ersetzt werden sollte. Die Idee dahinter war, dass vor allem wegen der Größe des Landes und der Vielschichtigkeit

der raumordnerischen Probleme und Zielsetzungen die Erstellung eines Landesentwicklungsprogramms nicht nur aufwendig, sondern auch nicht zweckmäßig wäre.

Im Jahre 1974 wurde das Raumordnungsgesetz novelliert und durch das Raumordnungsgesetz 1976 ersetzt (obwohl dieses Gesetz schon 17 Novellen hinter sich hat, gilt es bis heute). Dieses Gesetz baute schon auf den praktischen Erfahrungen des Gesetzes aus dem Jahre 1968 auf. So wurden die Festlegungen für die überörtliche Planung erweitert, anzuführen sind:

- Die detailliertere Bestimmungen über Leitziele,
- Der erweiterte Geltungsbereich (Gesamtes Land, Planungsregionen, Teilgebiete einer Planungsregion),
- genauere Angaben zum Inhalt von regionalen Raumordnungsprogrammen,
- präzisierte Aussagen zur Wirkung und zum Verfahren etc. (vgl. W. HAAS, 1998, S. 143)

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, nach dem im Jahr 1986 St. Pölten durch den Beschluss des Landtages zur Landeshauptstadt erhoben wurde, hat man sich auch in Niederösterreich für ein Landesentwicklungsprogramm entschieden. Dieses wurde Anfang 1990 dem allgemeinen Begutachtungsverfahren zugeleitet. Die generelle Zielsetzung bestand darin, die Grundsätze der räumlichen Gestaltung und Entwicklung des Landesgebietes und seiner Regionen darzulegen (vgl. 6. Raumordnungsbericht, 1990, S. 232). 1993 wurde das erste Themenheft des Konzepts (Naturraum, Umwelt, Landschaft) veröffentlicht, mit dem Ziel, Problembewusstsein in diesem Bereich zu stärken und eine Diskussion über diese Themen zu starten (vgl. 8. Raumordnungsbericht, 1996, S. 186). Das Niederösterreichische Landesentwicklungskonzept wurde nach umfangreichen Vorarbeiten 1998 der Öffentlichkeit vorgestellt. Im Sinne des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes ist es aber kein Raumordnungskonzept, sondern vielmehr „[...] eine Information aus der Sicht der Raumordnungsexperten“ (9. Raumordnungsbericht, 1999, S. 155).

Im Jahre 2001 wurde entschieden, ein Raumordnungs- und Raumentwicklungskonzept für Niederösterreich in Angriff zu nehmen. Als erster Schritt wurde dazu ein „Konzept über die Aufgaben, den Inhalt und die Gliederung des Raumordnungs- und Raumentwicklungskonzeptes für das Land Niederösterreich“ erstellt (vgl. 10. Raumordnungsbericht, 2002, S. 159). 2004 wurde das Niederösterreichische Landesentwicklungskonzept von der Landesregierung einstimmig beschlossen.

1995 wurde das Raumordnungsgesetz aus dem Jahre 1976 relativ umfangreich novelliert. Zu den wichtigsten Änderungen zählen die Ergänzung der Raumordnungsziele, die Einführung der Raumverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Grundlagenforschung und Bestimmungen betreffend befristetes Bauland und Einkaufszentren in nicht-integrierter Lage. Diese letzte Periode der Raumordnung in Niederösterreich, also von 1995 bis heute, lässt sich folgendermaßen beschreiben:

- Das Raumordnungsgesetz wurde fast jedes Jahr novelliert, in manchen Jahren sogar mehrmals. Mit der Novelle von 1995 sind es bis 2007 zwölf Novellen in 13 Jahren.
- Die meisten Änderungen sind im Bereich der Kommunalplanung festzustellen und sind vor allem dem Beitritt zur EU und zwei Konfliktbereichen - Bauland-

hortung und Einkaufszentren in nicht-integrierter Lage -, zuzurechnen. (siehe Kapitel 5.15.1)

- Die Investoren und Grundeigentümer fanden jedoch immer wieder neue Wege, wie die gesetzlichen Bestimmungen umgangen werden konnten, was weitere Novellierungen des Gesetzes ausgelöst hat (betrifft vor allem Einkaufszentren).
- Spätestens ab Mitte der 1990er Jahre ist eine Trendwende in der niederösterreichischen Raumordnung beobachtbar: Weg von einer Ordnungsplanung, hin zu einer Entwicklungsplanung.

Die Trendwende lässt sich am besten am Beispiel der Raumordnungsprogramme und Raumordnungskonzepte beschreiben. Während in den 1970er und 1980er Jahren die Raumordnungsprogramme für Sachbereiche als Verordnung erlassen wurden, werden sie in den 1990er Jahren durch Raumordnungskonzepte ersetzt. Diese wurden in der Regel als Regierungsbeschluss wirksam, wurden textlich freier gestaltet und mit Tabellen und Graphiken versehen. Im Rahmen dieser Deregulierung der niederösterreichischen Landesgesetzgebung sollen in Zukunft die Programme durch Konzepte völlig ersetzt werden und die wichtigsten Regelungen der Programme in das Gesetz übergeführt werden (vgl. 8. Raumordnungsbericht, 1996, S.185).

Es war aber nicht nur die rechtsverbindliche, formelle Planung, die die räumliche Entwicklung in Niederösterreich beeinflusst hat. Die spezifische Situation der Bundesländer Wien und Niederösterreich, die auf der einen Seite durch administrative Grenzen getrennt sind, auf der anderen aber gemeinsam eine funktionale Region bilden, hat von Anfang an eine Kooperation an informeller Basis gefordert. Schon im Jahre 1955 wurde ein gemeinsamer Planungsausschuss Wien-Niederösterreich gegründet. Dieser Ausschuss besaß einen empfehlenden Charakter und behandelte ländergrenzenüberschreitende Fragen, vor allem Verkehrsbauten wie z.B. Alberner Donauhafen, Autobahnbau im Wiener Raum oder die Ausbau der Flughafen Wien-Schwechat (vgl. R. SCHLEDERER, 1982, S. 29).

Um die gemeinsamen raumordnerischen Probleme noch besser zu lösen, kam es im Jahre 1967 zur Gründung einer **Planungsgemeinschaft Wien-Niederösterreich**. Sie sollte die gemeinsamen Interessen der beiden Länder gegenüber dem Bund vertreten sowie die regionalen Raumordnungsmaßnahmen und grenzüberschreitende Projekte gegenseitig abstimmen. Ähnlich wie beim gemeinsamen Planungsausschuss Wien-Niederösterreich, erfolgte die Tätigkeit der Planungsgemeinschaft auf der Beamtenebene. Wegen der fehlenden politischen Plattform kam es aber zu keinen politisch abgesicherten Beschlüssen. Damit blieben die meisten gemeinsamen Raumordnungsprobleme der Region bestehen (vgl. R. SCHLEDERER, 1982, S. 30). Im Jahre 1978 wurde die Planungsgemeinschaft aufgelöst und ihre Aufgaben übernahm die **Planungsgemeinschaft Ost**. Diese Gemeinschaft wurde schon auf der Basis des Artikels 15a des BV-G gegründet (mehr dazu im Kapitel 5.9.1). Es handelt sich um eine gemeinsame Organisation der Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland zur Koordination und Abstimmung von Planungsvorhaben, die Ländergrenzen überschreiten.

4.1.3 Regionale Ebene

Nach der Erstellung der wichtigsten sektoralen Raumordnungsprogramme haben ab 1976 die Arbeiten an der Erstellung von Regionalplänen und regionalen Raumord-

nungsprogrammen begonnen (die Planungsregionen wurden im Raumordnungsprogramm zur Sicherung und Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung mit zentralen Einrichtungen festgelegt). Ab diesem Zeitpunkt lag der Schwerpunkt der überörtlichen Planung in Niederösterreich bei der Regionalplanung.

Um die Regionalplanung effizienter zu machen, wurden in allen elf Planungsregionen regionale Planungsbeiräte eingerichtet. Sie bestanden aus den Vertretern der einzelnen Gemeinden und einem Vertreter des Landes (Vorsitz). Das Ziel war, für alle Regionen Niederösterreichs ein Raumordnungsprogramm zu erstellen.

Zuerst wurden für die Ebene der Regionen regionale Struktur- und Entwicklungspläne erstellt. Für jede Planungsregion wurden passende Strukturvarianten erarbeitet und eine davon als Leitbild der künftigen Entwicklung ausgewählt (vgl. 3. Raumordnungsbericht, 1981, S.199). Auf der Basis dieser Leitbilder wurden Maßnahmenkonzepte für jene Sachbereiche erarbeitet, die von den Planungsbeiräten als besonders dringlich eingestuft wurden (vgl. 4. Raumordnungsbericht, 1984, S.173). Bis 1999 gab es vier rechtskräftige regionale Raumordnungsprogramme, weitere waren in Arbeit.

Raumordnungsprogramme wurden aber nicht nur für ganze Regionen, sondern auch für Teile davon erarbeitet. Vor allem dann, wenn auf bestimmte aktuelle Probleme schnell reagiert werden musste. So entstanden zonale Raumordnungsprogramme für die Räume Untere Enns, Melk oder das Untere Traisental.

Die im Kapitel 4.1.2 beschriebene Trendwende hat auch die Planung auf der Ebene der Regionen betroffen. Das Land versucht jetzt, die Gemeinden dazu zu motivieren, sich selbst zu Regionen zusammenschließen, um später für diese Regionen verbindliche kleinregionale Entwicklungskonzepte erstellen zu können. Das Land berät bei der Abgrenzung dieser Kleinregionen und fördert die Entwicklungskonzepte (bis zu 50%). Zum Ende des Jahres 2001 wurden 29 kleinregionale Entwicklungskonzepte fertig gestellt (vgl. 10. Raumordnungsbericht, 2002, S. 160). Heutzutage sollen etwa 85% aller Gemeinden Niederösterreichs in einem kleinregionalen Zusammenschluss organisiert werden. Die fachliche und finanzielle Unterstützung erfolgt durch die Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik sowie durch das Regionalmanagement Niederösterreich (vgl. 12. Raumordnungsbericht, 2008, S. 197).

4.1.4 Gemeindeebene

Es ist nicht einfach, die Entwicklung der Raumordnung auf der Gemeindeebene darzustellen. In Niederösterreich gibt es mehr als 500 Gemeinden unterschiedlicher Größe (Bevölkerungszahl) mit unterschiedlichen raumordnerischen Problemen und unterschiedlichen raumordnerischen geschichtlichen Hintergründen. Die einzige Möglichkeit ist, die Entwicklung aus der Sicht der Landesregierung darzustellen.

Im Jahre 1978 besaßen circa 33% der niederösterreichischen Gemeinden einen qualifizierten, 57% einen vereinfachten und 10% keinen Flächenwidmungsplan. Diese Pläne wurden fast ausschließlich nach dem Raumordnungsgesetz 1968 erstellt. (vgl. 2. Raumordnungsbericht, 1978, S. 224) Das Raumordnungsgesetz 1976 brachte Neuerungen auch für die örtliche Ebene. So wurden durch dieses Gesetz Art und Inhalt der Grundlagenforschung geregelt und das örtliche Raumordnungsprogramm wurde über die Ebene der Flächenwidmungsplanung hinausgehoben. Ein Flächen-

widmungsplan konnte ab jetzt nur als Teil eines Raumordnungsprogrammes verordnet werden. Da durch das Gesetz für die Gemeinde aber keine Pflicht bestand, ein Raumordnungsprogramm zu erlassen, hat die Landesregierung die Gemeinden durch einen Kostenersatz motiviert (vgl. 2. Raumordnungsbericht, 1978, S.197).

Auch die fachlichen Inhalte der Flächenwidmung wurden verfeinert, die drei Hauptwidmungsarten (Bauland, Verkehrsfläche und Grünland) wurden weiter spezifiziert (vgl. 2. Raumordnungsbericht, 1978, S. 224).

Im Jahre 1984 verfügten 213 der 549 Gemeinden über ein Raumordnungsprogramm nach dem Raumordnungsgesetz 1976, die restlichen Gemeinden verfügten über einen Raumordnungsprogramm nach früheren Bestimmungen und 20 Gemeinden über kein Raumordnungsprogramm (vgl. 4. Raumordnungsbericht, 1984, S. 176). Bis Mitte 1986 besaßen fast alle Gemeinden in NÖ über ein Raumordnungsprogramm, nur 1,4 % verfügten über keines.

Ein wesentlicher Anreiz für die Erstellung der Raumordnungsprogramme war die finanzielle Förderung des Landes in einer Höhe von 80 000 öS (vgl. 5. Raumordnungsbericht, 1987, S. 261). Im November 1992 verfügten 428 Gemeinden Niederösterreichs über ein vollständiges örtliches Raumordnungsprogramm, alle Gemeinden besaßen einen rechtswirksamen Flächenwidmungsplan (vgl. 7. Raumordnungsbericht, 1993, S. 168). Im 1996 verfügten rund 500 Gemeinden (von 571) über vollständige Raumordnungsprogramme, der Rest verfügte über unvollständige ROP oder vereinfachte Flächenwidmungspläne.

Ab dem Jahre 1995 förderte die Landesregierung nunmehr die Erstellung von digitalen örtlichen Raumordnungsprogrammen. Im 2005 gab es bereits 100 digitale Raumordnungsprogramme (11. Raumordnungsbericht, 2005, S. 148). Im 2008 verfügte ein Drittel der 573 niederösterreichischen Gemeinden über digitale örtliche Raumordnungsprogramme.

4.2 Slowakei

Die Entwicklung der Raumordnung in der Slowakei wurde sehr stark durch das totalitäre Regime beeinflusst. Die Gebietsplanung wurde vor allem als Mittel zur Verwirklichung kommunistischer Leitbilder benutzt. Das erste Gebietsplanungsgesetz wurde schon im Jahre 1949 erlassen.

4.2.1 Gesamtstaatliche Entwicklung bis 1949

Diese Phase ist gekennzeichnet durch den Wiederaufbau der durch den Krieg zerstörten Städten und Gemeinden. Die Planung des Wiederaufbaus wurde durch das staatliche Statistische und Planungsamt koordiniert. Der Ausbau von Gemeinden wurde durch die Kundmachung des Betrautenkollegiums Nr. 128/1945 über Ausbau von Städten und Gemeinden geregelt. Diese Kundmachung galt bis zu der Erlassung des ersten gesamtstaatlichen Gesetzes über Gebietsplanung im Jahre 1949.

4.2.2 Gesamtstaatliche Entwicklung von 1949 bis 1976

Im Jahre 1949 entstand das erste gültige Vereinigungsgesetz für das ganze Gebiet der Tschechoslowakei, das besagt, dass die Gebietsplanung ein Teil des volkswirtschaftlichen Plans ist. Mit der Erlassung dieses Gesetzes endete gleichzeitig auch die Gültigkeit der älteren Gesetze. Mit dieser gesetzlichen Norm kam es zur Entste-

hung einer neuen und einheitlichen Methodik und Technik der Gebietsplanung und im gesamten wirtschaftlichen Geschehen wurde eine gewisse Planmäßigkeit der Produktionskräfte eingeführt. Gleichzeitig mit diesem Gesetz haben die Gemeinden ihren Status als Rechtspersonen verloren und die entsprechenden Kompetenzen sind auf die örtlichen Nationalkomitees (als Organe der Verwaltung auf der Gemeindeebene) übergegangen. Diese Struktur hielt sich bis ins Jahr 1990. Wichtig zu bemerken ist, dass diese erste Gesetzesregelung nur die Planung auf der Gemeindeebene behandelte.

Das Statistische und Planungsamt war vor allem auf den Wiederaufbau der Gemeinden ausgerichtet, die Praxis verlangte aber eine Koordinierung auf einer überörtlichen Ebene. So wurde im Jahre 1954 ein Staatsinstitut für Rayonplanung (Štátny ústav pre rájónové plánovanie) gegründet. Dieses Institut war der Vorgänger der künftigen staatlichen Planungsinstitute URBION und TERPLAN (vgl. J. FURDÍK und GÁL P., 1984, S. 14).

Nach „gewissen Misserfolgen und Fehlern des Planungssystems“ (J. SVETLIK, 1978) kommt es zu einer Revision und die Regierung genehmigt im Jahre 1958 ein neues Gebietsplanungsgesetz. Das Gesetz wurde mit Richtlinien ergänzt, die durch die staatliche Planungskommission, den staatlichen Ausschuss für Ausbau und die staatliche Kommission für Technik und Nationalministerien erlassen wurden. Diese Gesetzesregelung war schon restlos auf die volkswirtschaftliche Planung angeknüpft und hat während ihrer Gültigkeit bis zum Jahre 1976 einen zentrale Planungsausbau sowie Realisierung von Großprojekten, großflächigen Sanierungen und Ausbau von großen Wohnsiedlungen ermöglicht. Mit diesem Gesetz wurde auch eine Planung auf drei Ebenen eingeführt: Ebene der Rayons (regionale Ebene), Ebene der Siedlungseinheiten (örtliche) und Ebene der Zonen (Gemeindeteil). (vgl. J. FURDÍK und GÁL P., 1984, S. 14-15)

Auf der Ebene des Staates wurde im Jahre 1957 ein „Perspektivenentwicklungsplan der Slowakei“ (Perspektívny plán rozvoja Slovenska) erarbeitet. Auf diesem Dokument basierten die im Jahr 1961 erarbeiteten räumlichen Studien der Bezirke (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 62).

In den 50er und Anfang der 60er Jahre waren in der Slowakei, ähnlich wie in Böhmen und Mähren, Pläne für alle wirtschaftlich und kulturell bedeutende Gebiete erarbeitet worden (im Rahmen sog. Gebietspläne für Rayons – územné plány rájónov). Diese Pläne waren im Einklang mit den Gesetzen aus den Jahren 1949 und 1958. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 62)

In der zweiten Hälfte der 1960er Jahren haben die Arbeiten auf dem „Projekt der Urbanisation der SSR“ (Projekt urbanizácie SSR; SSR = Slowakische Sozialistische Republik) begonnen. Der erste Schritt in diesem Projekt war eine „Studie über die Möglichkeiten der Entwicklung der einzelnen Länder aus der Sicht der gebietstechnischen Aspekte -I. Etappe“ (Štúdiá možností rozvoja krajov z územnotechnických hľadísk – I. etapa) und die darauf anknüpfenden Arbeiten: „Rayonisierung des Naturschutzes“ (Rajonizácia ochrany prírody) aus dem Jahre 1966, „Territoriale Projektion der Prinzipien des Umweltschutzes und der Umweltgestaltung in der Slowakei“ (Územný priemet zásad ochrany a tvorby prírodného prostredia na Slovensku) und ein „Entwurf der perspektiven Siedlungsstruktur“ (Návrh výhľadovej organizácie osíd-

lenia), beide aus dem Jahre 1967. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 62)

Im Jahre 1971 wurden in der Regierung der SSR die Grundsätze einer Konzeption der Haupturbanisationstendenzen der Slowakei beschlossen. So wurden die Leitlinien der Besiedlung sowie der Entwurf des Siedlungsnetzes in der Slowakei erarbeitet (Konzeption des Systems der zentralen Orte der Besiedlung). Diese Dokumente wurden in der Regierung der SSR mit dem Beschluss Nr. 2/1972 verabschiedet. Diese Arbeiten mündeten in der Erarbeitung der zweiten Phase der Studie der Entwicklungsmöglichkeiten der Kreise (Štúdiá možností rozvoja krajov). Nach der Ergänzung in den nachfolgenden Phasen entstand das erste Dokument über die Besiedlung und Urbanisierung in der Slowakei. Dieses Dokument wurde im Jahre 1976 von der Regierung der SSR als „gebietstechnische Unterlage“ (územnotechnický podklad) beschlossen. (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 62) Es bildete eine Basis für die anschließenden gebietsplanerischen Dokumente; das gesamte Gebiet der Slowakei wurde in 13 Regionen aufgeteilt, diese stellten die höchsten Agglomerationsstrukturen dar.

Zu den Vorteilen dieser Strategie zählten vor allem folgende Punkte:

- Eine polyzentrische Struktur wurde erhalten.
- Investitionen wurden auf 77 Bezirkshauptsiedlungen verteilt; damit wurde das Wachstum der Metropolenregionen reguliert.
- In ihrem Wachstum wurden vor allem mittelgroße Städte gefördert. (vgl. M. HALÁS, S. 20)

Zu den unerwünschten Entwicklungen zählten vor allem:

- Die Aussiedlung der ländlichen Räume und nachfolgende
- Alterung der ländlichen Räume. (vgl. M. HALÁS, S. 20)
- Durch diese Entwicklung wurden jene peripheren Gemeinden betroffen, die in dem System der zentralen Orte am niedrigsten eingestuft waren.

Das Gesetz aus dem Jahre 1958 wurde, wie sich später gezeigt hat, auf Basis der Prämisse gegründet, dass die volkswirtschaftliche Planung konkrete Investitionsvorhaben 20 Jahre im Voraus planen kann. Auf dieser Prämisse basierend wurde die gesamte Methodik der Bearbeitung, Genehmigung und Realisierung der Gebietspläne entwickelt und erst später hat sich gezeigt, dass es zu Änderungen in der (wirtschaftlichen) Entwicklung in viel kürzeren Zeitabschnitten kommen kann. Der Investitionsausbau wurde beispielsweise durch 1-Jahres-Pläne koordiniert. Auf diese Situation konnte die Gebietsplanung nicht flexibel und rasch genug reagieren, die Gebietspläne haben schnell ihre Gültigkeit verloren und damit auch ihre Begründung sowie Autorität. Diese Schwächen sollte das Gesetz aus dem Jahre 1976 beheben. (vgl. D. SOKOL, 1981, S. 8)

Auf den niedrigeren Planungsebenen (regionale, örtliche) kam es in der Planungspraxis oft dazu, dass die Gebietspläne wegen den langwierigen Phasen der Besorgung, Bearbeitung und Abstimmung erst bei der Realisierung konkreter Ausbauten gültig geworden sind. Sie wurden also zu einer Zeit fertig gestellt, in der ihre Rolle schon von anderen Formen der Ausbaurvorbereitung übernommen wurde. Die Gebietspläne wurden also erst dann ausgearbeitet, wenn es ein konkretes Projektvorhaben gegeben hat. Die Investoren reagierten mit der Ausarbeitung von verschied-

densten städtebaulichen Gebiets- oder Bebauungsstudien mit unverbindlichem Charakter. Sie wollten damit den oft zu spät kommenden Gebietsplan ersetzen und das Bauamt über die Notwendigkeit der Erteilung einer Gebietsentscheidung beziehungsweise Baubewilligung überzeugen. (vgl. I. MICHALEC, 1976, S. 37)

4.2.3 Gesamtstaatliche Entwicklung von 1976 bis 1990

Im Jahre 1976 wurde das Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung erlassen, das, auch wenn mehrmals und umfangreich novelliert, bis heute gilt. Es handelte sich damals um ein relativ modernes Gesetz, das vor allem auf die Verbesserung des Investitionsprozesses (vor allem auf die Wirksamkeiten und Tätigkeiten der Staatsverwaltungsbehörden) gerichtet war. Dieses Gesetz hat die derzeitige Struktur der Rechtsvorschriften vereinfacht und die Problematik der Gebietsplanung und Bauordnung in ein einziges Gesetz integriert. Dieses Gesetz hat auch das Enteignungsverfahren geregelt und galt damit als allgemeine Vorschrift für die Enteignung. Diese Ära zeichnet sich auch durch eine breite Palette von verbindlichen Planungsinstrumenten auf allen substaatlichen Planungsebenen aus:

Tab. 3: Planungsebenen und Planungsinstrumente ab 1976

		Instrument		
		Gebietsprognose	Gebietsplan	Gebietsprojekt
Größe des Gebiets	Große Gebiets-einheit	<i>Gebietsprognose einer großen Gebietseinheit</i> <u>Unterlage:</u> Prognoseaufgabe <u>Regelt:</u> Konzeption der Siedlungsentwicklung <u>Zeitaussicht:</u> langfristig <u>Orientierungsgröße:</u> 10000 km ²	<i>Gebietsplan einer großen Gebietseinheit</i> <u>Unterlage:</u> Gebiets- und Wirtschaftsgrundsätze <u>Regelt:</u> Regulation der Siedlungsstruktur <u>Zeitaussicht:</u> 30 J <u>Orientierungsgröße:</u> 5000 km ²	<i>Gebietsprojekt einer großen Gebietseinheit</i> <u>Unterlage:</u> Ausbauprogramm <u>Regelt:</u> Änderungen der Siedlungsstruktur <u>Zeitaussicht:</u> 20 J <u>Orientierungsgröße:</u> 1000 km ²
	Ansiedlung	<i>Gebietsprognose einer Ansiedlung</i> <u>Unterlage:</u> Prognoseaufgabe <u>Regelt:</u> Konzeption der funktionalen Flächen <u>Zeitaussicht:</u> langfristig, unbegrenzt <u>Orientierungsgröße:</u> 1000 km ²	<i>Gebietsplan einer Ansiedlung</i> <u>Unterlage:</u> Gebiets- und Wirtschaftsgrundsätze <u>Regelt:</u> Regulation, funktionale Flächenaufteilung <u>Zeitaussicht:</u> 25 J <u>Orientierungsgröße:</u> 100 km ²	<i>Gebietsprojekt einer Ansiedlung</i> <u>Unterlage:</u> Ausbauprogramm <u>Regelt:</u> kurzfristige Flächenaufteilung <u>Zeitaussicht:</u> 15 J <u>Orientierungsgröße:</u> 1000 km ²
	Zone	<i>Gebietsprognose einer Zone</i> <u>Unterlage:</u> Prognoseaufgabe <u>Regelt:</u> Konzeption der Baueinheiten <u>Zeitaussicht:</u> ca. 30 J <u>Orientierungsgröße:</u> 1000 km ²	<i>Gebietsplan einer Zone</i> <u>Unterlage:</u> Gebiets- und Wirtschaftsgrundsätze <u>Regelt:</u> Regulationslinien, Baukomplexe <u>Zeitaussicht:</u> 20 J <u>Orientierungsgröße:</u> 5 km ²	<i>Gebietsprojekt einer Zone</i> <u>Unterlage:</u> Ausbauprogramm <u>Regelt:</u> Koordination der Baukomplexe <u>Zeitaussicht:</u> 10 J <u>Orientierungsgröße:</u> 1 km ²

Quelle: I. MICHALEC, 1976, vereinfacht

Die erste Hälfte der 80er Jahre ist vor allem durch die Verbesserung des Prozesses der Grundlagenforschung gekennzeichnet. Mit der Grundlagenforschung haben sich früher mehrere Arbeitsstätten und Institutionen beschäftigt und so wurde 1978 die Akademie der Wissenschaften von der Regierung beauftragt, ein Programm zur Koordination und Zusammenarbeit dieser Institutionen und Arbeitsstätten zu entwerfen.

(vgl. J. ZEMKO, 1985, S. 3-4) Im Jahre 1983 wurde das Projekt der Urbanisation der SSR aktualisiert. Die in dem Dokument aus dem Jahre 1976 ausgewiesenen 13 Regionen wurden weiter differenziert auf "siedlungs-regionale Agglomerationen" (sídello-regionálne aglomerácie) und "städtische Regionen" (mestské regióny).

Es ist zu erwähnen, dass für die Periode von 1976 bis 1990 in der Fachliteratur eine kritische zusammenfassende Darstellung der Entwicklung der Gebietsplanung in der Slowakei fehlt. Solch eine Darstellung würde man eigentlich Anfang der 90er Jahre erwarten. Dies ist aber jener Zeitpunkt, in welchem eine gewisse Aversion alleine auf das Wort Plan kennzeichnend ist, die Gesellschaft mit Reformen (auch in der Gebietsplanung) beschäftigt war und es höchst wahrscheinlich keinen Willen gegeben hat, sich mit der Entwicklung in der sozialistischen Ära zu beschäftigen.

Die Fachliteratur zur Gebietsplanung aus dieser Zeit wurde vor allem von Architekten geschrieben, die sich mit dieser Problematik als Architekten-Urbanisten beschäftigten. Sie fokussieren also auf die Entwicklung der (städtischen) Siedlungsstruktur.

Trotzdem kann behauptet werden, dass die Gebietsplanung in der zweiten Hälfte der 70er und in den 80er Jahren auf einem modernen Gesetz und einem breiten gebietsplanerischen Instrumentarium basierte. Die genehmigte gebietsplanerische Dokumentation bot eine Konzeption der Raumentwicklung für die nächsten 20 Jahre dar. Die Gebietsplanung wurde immer mehr mit den Fragen des Naturschutzes indoktriniert. Die Entwicklung hat sich vor allem auf die Kreis- und Bezirkshauptstädte konzentriert. Gemeinden, die in der Nähe dieser Städte lagen, wurden in diese Städte administrativ eingegliedert. Als Beispiel kann die Stadt Bratislava dienen, die aus 17 Stadtteilen besteht, von denen ungefähr ein Viertel bis heute einen eher ländlichen Charakter aufweisen und von dem Rest der Stadt durch natürliche Barrieren (Fluss, Bergkamm) getrennt ist.

Insgesamt kann man zusammenfassen, dass im Sozialismus die ästhetischen, kulturellen, historischen und ökologischen Aspekte der Gebietsplanung unterdrückt worden sind. Altbausanierung fand gar nicht statt, alte Häuser hat man lieber zerstört, anstatt zu sanieren. Es hat beispielsweise auch Bestrebungen gegeben, die Burg von Bratislava abzureißen. (vgl. M. HALÁS, 2006, S. 21)

4.2.4 Gesamtstaatliche Entwicklung von 1990 bis heute

Das Gebietsplanungsgesetz aus dem Jahr 1976 wurde bis heute mehrmals novelliert, bis Januar 2010 fast 30-mal. Anzumerken ist, dass ungefähr die Hälfte aller Novellierungen durch Gesetzesnovellierungen von anderen Gesetzen ausgelöst wurde und dass es sich bei den Novellierungen um keine bedeutenden Inhaltsänderungen handelt.

Die Novelle aus dem Jahre 1992 hat das Gesetz, seine Aufgaben und Tätigkeiten an die Bedingungen einer Marktwirtschaft adaptiert. Sie hat die Anknüpfung der Gebietsplanung an die Volkswirtschaft und an die zentrale sektorale Planung beendet. Zum Hauptziel der Gebietsplanung wurde es, kontinuierliche und komplexe Voraussetzungen zu schaffen, um den dauerhaften Einklang aller Natur-, Zivilisations- und Kulturwerte in einem Gebiet zu sichern.

In den Jahren 1991 bis 1992 gingen die Arbeiten an der gesamtstaatlichen Konzeption der Planung weiter. Es wurde eine "theoretisch-methodologische Konzeption der Strategie der Siedlungsentwicklung in veränderten Bedingungen" (teoreticko-metodologická koncepcia Stratégie rozvoja osídlenia v zmenených podmienkach) bearbeitet, gefolgt von der Strategie der Siedlungsentwicklung der Slowakischen Republik (Stratégia rozvoja osídlenia Slovenskej Republiky). Die Regierung der Slowakischen Republik hat mit der Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei und seinen Aktualisierungen an das Projekt der Urbanisation der SSR und seine Aktualisierungen aus den Jahren 1976, 1983 und 1988 (1994, 1997, 2001) angeknüpft (vgl. M. HALÁS, 2006, S. 20-21 und M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 63).

In der ersten Phase nach dem Jahre 1989, war oberste Priorität die Lösung der dringlichsten Probleme vor allem aus den Bereichen Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Im Unterbewusstsein der Bevölkerung räsonierte eine Aversion gegen Pläne und gegen den Begriff Planung. Diese Begriffe wurden, wenn auch ohne Absicht, mit den sozialistischen 5-Jahresplänen assoziiert. Marián HALÁS (vgl. 2006, S.22) behauptet, dass trotz dieser Aversion bestimmte positive Entwicklungen zu beobachten sind:

- Verbesserung der architektonischen Gestaltung von Gebäuden; Verwaltung, Wissenschaft, Forschung, Entwerfen und Realisation verschneiden sich immer mehr.
- Verbesserung der Qualität des Wohnungsfonds in historischen Stadtzentren, Revitalisierung von zentralen Städtazonen
- Zunehmende Investitionen in jene Einrichtungen, die den Umweltzustand verbessern; ökologische Planung gewinnt an Bedeutung.
- Ausbau und Rekonstruktion der technischen und Verkehrsinfrastruktur; es kommt zu einer Integration von Funktionen innerhalb einer Siedlungseinheit.

Zu den dringlichsten Problemen gehören bis heute:

- unstabiles System der Gemeindeanteile hinsichtlich der Steuereinnahmen des Staatsbudgets
- Mangel an Finanzmitteln, der ein langfristig funktionierendes Kreditsystem begrenzte.
- Seltsame Verknüpfung von privaten und öffentlichen Kapital bei der Entwicklung öffentlicher Investitionen (vgl. M. HALÁS, 2006, S. 22)

4.2.5 Die Entwicklung auf der lokalen Ebene

Die Raumplanung in der sozialistischen Ära war vor allem auf Städte ausgerichtet, die Gemeinden sind dementsprechend vernachlässigt worden. Die Beschreibung der Entwicklung befasst sich also nur mit der Entwicklung in den Städten.

Die Stadtplanung wurde durch die Charta von Athen maßgeblich beeinflusst. Das Grundprinzip dieser Charta basierte auf der Unterscheidung der vier Grundfunktionen einer Stadt: Wohnen, Arbeiten, Erholung und Verkehr. Diese Funktionen wurden innerhalb einer Stadt streng getrennt. Die Stadtpläne wurden damit monofunktional innerhalb eines Stadtteils und polyfunktional auf der Ebene der ganzen Stadt. Daraus resultierte später ein erhöhter Anspruch an den Verkehr, der notwendig war, um sich

zwischen diesen funktionalen Zonen zu bewegen (vor allem im Falle von größeren Städten). Dies wirkte sich wiederum negativ auf die Umwelt in der Stadt aus.

Die Funktion „Wohnen“ war von der Errichtung von Panelhäusern gekennzeichnet, das Erste wurde in den 50er Jahre gebaut. Der Ausbau von Panelerrichtungen hat in den 60er Jahre begonnen, der Boom lässt sich schließlich in den 70er und 80er Jahren beobachten. Zu den Vorteilen dieses Ausbaus gehörten vor allem die Quantität des Wohnungsbaus und die Verbesserung der technischen Ausstattung des Wohnungsfonds. Erst später wurden auch die Nachteile dieses massiven Ausbaus deutlich:

- Einheitliche Architektur (keine Berücksichtigung der lokalen regionalen Architektur, Gebäudehöhe, Dachform usw.)
- Vernachlässigung der negativen Einwirkungen auf das Umwelt (Ausbau auf den landwirtschaftlich fruchtbarsten Böden)
- Monofunktionalität des Ausbaus (nur die Funktion Wohnen wurde berücksichtigt; keine Versorgungseinrichtungen)
- Verschwendung von Wasser und Energie aufgrund gemeinsamer Nutzung im Rahmen einer Mehrwohnungseinheit.

Die gebietsplanerische Dokumentation für die Städte war bis 1990 relativ einfach. Über einen Gebietsplan verfügten 118 von 138 Städten, also 86 %. In den restlichen Fällen handelte sich um kleinere Städte. Bei der Bearbeitung dieser 118 genehmigten Gebietspläne beteiligten sich nur fünf Bearbeiter. Die staatlichen Planungsinstitutionen Urbion und Stavoprojekt - mit ihren Filialen in mehreren Städten - dominierten den „Markt“ und bearbeiteten gemeinsam 113 Gebietspläne (52 Urbion, 61 Stavoprojekt). In den restlichen Fällen handelte es sich um Gebietspläne der größeren Städte, die ihre Gebietspläne selbst ausarbeiteten (vgl. M. HALÁS, 2006, S. 34 und V. SLAVÍK und KOŽUCH M., 2002, S. 236).

In den ersten Jahren nach der Wende veränderte sich die Situation radikal: Die Konzeption von Planungsdokumenten wurde eingestellt, eine Aversion gegen den Terminus „Plan“ setzte ein. Ein größeres Problem fand sich jedoch in der Erarbeitung von Gebietsplänen, die ohne eine klare Perspektive hinsichtlich sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungen geschah.

Auch die Situation hinsichtlich der Bearbeiter der Planungsdokumente änderte sich. Die 71 neuen Pläne wurden von 39 unterschiedlichen Bearbeitern erstellt. Verschiedenste Subventionen von Seiten der EU und dem Staat (die Subventionen sind meistens an das Vorhandensein einer aktuellen gebietsplanerischen Dokumentation bedingt) stellen in jüngster Zeit einen bedeutenden Anreiz für die Bearbeitung der gebietsplanerischen Dokumentation in den ländlichen Räumen dar. Mehrere ländliche Siedlungen entscheiden sich für die Erstellung dieser Dokumente weniger aufgrund der Formulierung der künftigen räumlichen Entwicklung, sondern vielmehr aufgrund der Subventionen (z.B. Dorferneuerungsprogramm). (vgl. M. HALÁS, 2006, S. 49)

4.3 Zusammenfassung und Vergleich

Die Ausgangsbedingungen in den beiden Ländern waren nach dem Zweiten Weltkrieg völlig unterschiedlich. Österreich auf der Seite der Verlierer, die Tschechoslo-

wakei auf der Seite der Gewinner des Krieges. Österreich besetzt, Tschechoslowakei nicht. In Österreich etablierte sich ein föderatives System, die Tschechoslowakei war unitär. In Österreich herrschte Demokratie, die Tschechoslowakei "erlitt" den Sieg des arbeitenden Volkes und die Herrschaft einer Partei wurde für die nächsten 40 Jahre aufrecht erhalten. Während sich in Österreich die einzelnen Ebenen um die Kompetenzen stritten, plante der Gesamtstaat in Tschechoslowakei auf allen Ebenen und für alle Ebenen. Die Gebietsplanung wurde ausschließlich als Instrument zur Durchsetzung der Ziele der kommunistischen Partei benutzt.

Das föderative Staatsgefüge sorgte in Österreich vor allem in der Anfangsphase für Unklarheiten in der Kompetenzverteilung, weil Österreich zu den wenigen Ländern in Europa gehört, in denen sich schon die Verfassung mit Raumordnung beziehungsweise Raumplanung befasst. Erst das Urteil des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahre 1954 (mehr dazu im Kapitel 5.9) hat die Kompetenzverteilung zwischen Gesamtstaat und den einzelnen Ländern geklärt. In der Slowakei (damals noch als Teil der Tschechoslowakei) herrschte eine völlig andere Situation. Der Staat konzentrierte die gesamte Macht in seinen Händen, eine Selbstverwaltung auf substaatlichen Ebenen existierte nicht. Die Gemeinden haben ihren Status als Rechtspersonen verloren, auf allen Ebenen wurde eine staatliche Verwaltung eingeführt. Die Gebietsplanung war kein Bestandteil der Verfassung, es existierte von Anfang an nur ein Gebietsplanungsgesetz.

Aufgrund des föderativen Staatsaufbaus hat die Raumordnung in jedem Bundesland eine andere Historie vorzuweisen. Um die Übersichtlichkeit des Vergleichs zu erhalten, konzentriert sich dieser Vergleich, wenn nötig, nur auf das Bundesland Niederösterreich. Um diesen Vergleich zusätzlich lückenlos zu erhalten, ist zu erwähnen, dass die Slowakei bis 1969 Teil eines unitären Staates war, danach eine Teilrepublik einer Föderation und erst ab 1993 als unabhängiger Staat existierte.

In Österreich dauerte es nach dem Zweiten Weltkrieg fast zehn Jahre, bis deutlich wurde, dass die Länder oder der Gesamtstaat für die Raumordnung zuständig sind. Weitere circa 20 Jahre dauerte es, bis alle Bundesländer ein Raumordnungsgesetz erließen. Dieses Faktum verdeutlicht, dass Raumordnung in Österreich vor allem als Aufgabe wahrgenommen wird.

In der Tschechoslowakei wurde die Gebietsplanung als Chance wahrgenommen. Das totalitäre Regime setzte die Gebietsplanung als Mittel zur Durchsetzung seiner politischen Ziele ein. Diesem Zweck dienten alle Gesetzesnovellen bis es schließlich gelang, die Gebietsplanung völlig der volkswirtschaftlichen Planung zu unterstellen. Das erste Gebietsplanungsgesetz wurde bereits im Jahre 1949 erlassen, das Zweite im Jahre 1958. Dieses war bereits um unterschiedliche sektorale Richtlinien ergänzt und völlig der volkswirtschaftlichen Planung unterstellt. Für Regionen, in denen es notwendig war, wurden sogenannte Gebietspläne für Rayons erarbeitet und in den 60er Jahren begannen schließlich die Arbeiten zum Projekt der Urbanisation der Slowakei.

In Niederösterreich konzentrierte man sich noch vor der Erlassung des ersten Gesetzes auf unverbindliche Studien, in welchen die Ziele der künftigen Raumentwicklung und Raumstrukturen formuliert wurden. Das erste Gesetz wurde im Jahre 1968 verabschiedet. Mit diesem Gesetz beginnt eine Ära der gesetzlich regulierten Raumord-

nung in Niederösterreich. In den nachfolgenden Jahren wurden Raumordnungsprogramme für alle wichtigen Sektoren erarbeitet. In der Slowakei konzentrierte man sich zu dieser Zeit auf das Projekt der Urbanisation der Slowakei. Es wurde ein Siedlungskonzept auf der Basis des Zentrale-Orte-Konzepts erarbeitet.

Ab der Mitte der 70er Jahre begann sich die Situation in den einzelnen österreichischen Bundesländern auszudifferenzieren. Während einige Länder erst kürzlich ein erstes Raumordnungsgesetz einführten, kam es in anderen Ländern bereits zu Novellierungen der bestehenden Gesetze. Die Raumordnung als Studienfach etabliert sich auch an den Universitäten: Ab 1970 an der Technischen Universität und ab 1975 auch an der Universität Wien. Auf Staatsebene scheitert ein Versuch eines Raumordnungsgesetzes am Widerstand der Ressortminister. Um die Raumordnung auch auf der gesamtstaatlichen Ebene koordinieren zu können, wurde zumindest die Österreichische Raumordnungskonferenz gegründet. Sie erfüllt jene Aufgaben, für die in anderen Ländern Raumordnungsministerien zuständig sind. In Niederösterreich wurde das Gesetz zuerst (1974) novelliert und später (1976) durch ein Neues ersetzt. Auf der Basis dieses Gesetzes wurden schließlich Raumordnungsprogramme für alle wichtigen Sektorbereiche ausgearbeitet, inklusive eines Zentrale-Orte-Raumordnungsprogramms, der neben anderen die Regionen im Landesgebiet definierte. Im Anschluss an dieses Programm begannen die Arbeiten an den regionalen Raumordnungsprogrammen.

In der Slowakei wurde Mitte der 70er Jahre im Rahmen des Projekts der Urbanisation der Slowakei ebenso eine auf dem Zentrale-Orte-Konzept basierende Konzeption der Entwicklung in der Regierung abgestimmt. Es handelte sich um einen Entwurf des Siedlungsnetzes mit dem Ziel, mittelgroße Städte in ihrem Wachstum zu stärken (also nicht die Hauptstadt beziehungsweise periphere Gemeinden). Auf Gemeindeebene konnte die Gebietsplanung in der Praxis aber nicht mit der Ausbau Schritt halten. Die Pläne wurden erst bei konkreten Bauvorhaben erstellt und durch unterschiedliche städtebauliche Studien ersetzt. Im Jahre 1976 wurde dann ein neues Gebietsplanungsgesetz erlassen, der - wenn auch mehrmals und umfangreich novelliert - bis heute gilt. Dieses Gesetz brachte eine breite Palette von verbindlichen Instrumenten für alle substaatlichen Planungsebenen mit sich.

In der ersten Hälfte der 80er Jahre präzierte man in der Slowakei weiter das Projekt der Urbanisation, diesmal konzentrierte man sich auf einzelne Regionen. Ebenso erkannte man die Wichtigkeit der Grundlagenforschung und der Prozess der Informationssammlung und des -austauschs wurde verbessert. In Österreich ist ab der Mitte der 80er Jahre eine Ökologisierung sowie Bürgerbeteiligung in der Raumordnung zu beobachten. Dieses demonstriert sich am besten am Bau des Wasserkraftwerks Wolfsthal. Diesem Trend entsprechen auch die Raumordnungsgesetze(-snovellen) in den einzelnen Bundesländern. Zugleich entsteht die Idee, dass nicht nur die Raumordnungsbehörden, sondern auch andere Akteure räumlich planen können. Obwohl sich solche Planungen nicht an das Gesetz stützen können, finden sie früher oder später Eingang im nominellen Planungsprozess. In Niederösterreich kommt es zu Aktualisierungen von Raumordnungsprogrammen und es beginnen Arbeiten an einer Raumentwicklungskonzeption für das gesamte Landesgebiet. Das Land versucht gleichzeitig, Gemeinden in den Planungsprozess auf regionaler Ebene einzubeziehen. Die Gemeinden sind motiviert, sich selbst in Kleinregionen zusammenschließen und selbst Entwicklungskonzepte auszuarbeiten.

Die erste Hälfte der 90er Jahre ist in der Slowakei durch mehrere turbulente Ereignisse gekennzeichnet: Zuerst die Wende von der Totalität zur Demokratie und damit auch ein Übergang von der Planwirtschaft hin zu einer Marktwirtschaft. Später die Trennung der Tschechoslowakischen Föderativen Republik auf zwei Teilrepubliken, die Tschechische und die Slowakische. Da durch diese Entwicklung wichtigere gesellschaftliche Probleme entstanden sind, wurde die Gebietsplanung wie andere Tätigkeiten, die etwas mit Planen zu tun hatten - vernachlässigt. Weitergearbeitet wurde aber auf dem Projekt der Urbanisation, direktive Planungsdokumente wurden durch Dokumente mit empfehlenden Charakter ersetzt.

Ab der Mitte der 90er Jahre beeinflusste vor allem der Beitritt zu der EU die österreichische Raumordnung. Sie konzentrierte sich vor allem auf das Schöpfen der EU-Fonds und auf die Adaptierung der Legislative auf EU-Standards. Das Planungsverständnis verschob sich von einem hierarchischen hin zu einer partnerschaftlichen Vorgangsweise. Die Niederösterreichische Raumordnung konzentrierte sich schon weniger auf die verbindlichen sektoralen Raumordnungsprogramme, es wurden vor allem unverbindliche Raumordnungskonzepte erarbeitet. Es kam relativ oft zu Gesetzesnovellierungen, damit versuchte man vor allem auf die aktuellen Probleme in der Raumentwicklung zu reagieren. In der Slowakei wurde das Gesetz ebenfalls mehrmals novelliert. Das Hauptziel dieser Novellen war jedoch auf die Adaptierung des Gesetzes auf die Marktwirtschaft ausgerichtet. Der Staat gab auch seine Planungskompetenzen auf die Gemeinden und Kreise ab, die aufsichtsbehördliche Funktion blieb erhalten.

Abb. 4: Die wichtigsten Meilensteine im Vergleich

(Nieder)Österreich		Slowakei	
Pionierphase		1950	erstes Gebietsplanungsgesetz
		1955	
		1960	Perspektivenentwicklungsplan der SR 2. Gebietsplanungsgesetz Planung auf 3 Ebenen
			Räumliche Studien der Bezirke
		1965	
	erstes Raumordnungsgesetz		
		1970	Siedlungskonzeption auf der Basis des ZOK
	Gründung der ÖROK		
	Zentrale-Orte-Raumordnungsprog.		
		1975	letztes Gebietsplanungsgesetz
Etablierungsphase	letztes Raumordnungsgesetz		
	Gründung der PGO		
		1980	
		1990	
Ökologisierungsphase			Adaptierung des Gesetzes auf die Bedingungen einer Marktwirtschaft KURS 1994
	EU Beitritt	1995	
			KURS 1997
Raumentwicklungsphase		2000	Adaptierung des Gesetzes auf die EU KURS 2001
	ÖREK 2001		
	Landesentwicklungskonzept	2004	EU Beitritt

Quelle: eigene Darstellung

5 Raumordnung in Österreich

5.1 Bodennutzungs- und Allokationsprozess

Der gesamte Bodennutzungs- und Allokationsprozess ist durch die Entscheidungsprozesse auf mehreren Ebenen beeinflusst und beschränkt. Die Ebene der Europäischen Union kann bei diesem Vergleich außer Acht bleiben, da sie beide Staaten gleichmäßig beeinflusst.

Generell gilt, dass weder das Land noch der Bund die Möglichkeit haben, die Nutzung einer Parzelle direkt zu bestimmen. Diese Nutzung ist immer von der Gemeinde durch den Flächenwidmungsplan bestimmt.

Auf der Bundesebene sind es die Fachplanungen der einzelnen Bundesministerien, die die Nutzung von einzelnen Parzellen - wenn auch indirekt - beeinflussen können. Zu diesen zählen beispielsweise die Ausweisung von Wasserschon- oder Wasserschutzgebieten, Quell- und Brunnenschutzgebiete sowie Überschwemmungsgebiete aufgrund des Wasserrechtsgesetzes. Diese Schutzgebiete sind in den Flächenwidmungsplänen zwar kenntlich zu machen, die Widmung der konkreten Parzellen wird aber erst im oben genannten Flächenwidmungsplan festgelegt.

Wie die Fachplanungen des Bundes von der örtlichen Raumplanung abhängig sind, soll auch an folgendem Beispiel erklärt werden: Die Landesverteidigung ist eine ausgesprochene Bundesagenda. Wenn das Bundesheer jedoch eine Kaserne im Kataster einer Gemeinde bauen will, braucht es dazu die Widmungsart "Bauland Sondergebiet-Kaserne". Das bedeutet, dass der Bund in diesem Fall vom „Guten Willen der Gemeinde“ abhängig ist.

Wie schon erwähnt, kann das Land den Bodennutzungsprozess auch nur indirekt beeinflussen. In den regionalen Raumordnungsprogrammen sind eher defensive Maßnahmen wie beispielsweise Siedlungsgrenzen enthalten. Wieder gilt, was auf Bundesebene von Bedeutung ist: Die Planungen des Landes können nur indirekt über den Flächenwidmungsplan auf die Nutzung von konkreten Parzellen wirken.

Direkt ist der gesamte Bodennutzungsprozess nur durch die Vorgaben der Gemeinde beeinflussbar, konkreter durch den Flächenwidmungsplan. Dieser weist jeder Parzelle eine konkrete Nutzungsform zu. Die Nutzungsform kann noch durch den Bebauungsplan präzisiert werden.

5.2 Akteure des Bodennutzungsprozesses

5.2.1 Die Bürger

Die Bürger beeinflussen den Bodennutzungsprozess vor allem als Grundstücksbesitzer. Ihre Entscheidungen sind zwar durch die Planungen auf allen Ebenen (europäische Ebene, Bundes-, Landes-, regionale und Gemeindeebene) determiniert, sie sind jedoch diejenigen, die letztendlich entscheiden, wie ein Grundstück genutzt wird. Niemand kann sie zur tatsächlichen Realisierung einer in dem Flächenwidmungsplan vorgesehenen Nutzung zwingen (Bauland muss nicht bebaut werden).

Eine weitere Möglichkeit, wie die Bürger den Bodennutzungsprozess beeinflussen können, ist das Bürgerbeteiligungsverfahren bei der Entstehung von Planungsinstrumenten. Diese Beteiligung ist zwar nicht im Gesetz verankert (mit Ausnahme von UVP), sie gewinnt jedoch zunehmend an Popularität. Dies betrifft vor allem die Gemeindeebene, da auf den höheren Ebenen die Planungsinhalte zu abstrakt formuliert sind (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 110-111).

Die Bürger können den Bodennutzungsprozess auch in der Rolle des Wählers beeinflussen, da sie ihre Vertreter auf mehreren Ebenen (EU, BUND, Land, Gemeinde) wählen können. Ob diese Vertreter dann die Meinungen und Stellungen ihrer Wähler tatsächlich repräsentieren, bleibt fraglich.

5.2.2 Staatsverwaltung und öffentliche Verwaltung

5.2.2.1 Bundesregierung

Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten

In den Zuständigkeitsbereich dieses Ministeriums fallen die raumbezogenen Aufgaben im Bereich des Bundesstraßenwesens. Das bedeutet unter anderem, dass der Verlauf einer Bundesstraße mittels einer Verordnung des Ministers festgelegt wird. Die Planung der Bundesstraßen, Schnellstraßen und Autobahnen erfolgt zwar durch gesetzlich errichtete Sondergesellschaften, die Detailplanung und Verwaltung (der Bundesstraßen) führen die Länder jedoch im Auftrag des Bundes durch. (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 113)

Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr

In den Zuständigkeitsbereich dieses Ministeriums fällt der Bau öffentlicher Eisenbahnlinien durch zwei Unternehmen: Österreichische Bundesbahnen und Hochleistungsstrecken AG. Für die Trassenplanung von Eisenbahnstrecken gilt ähnliches wie für die Bundesstraßen lediglich mit dem Unterschied, dass derzeit für neue Strecken das Hochleistungsstreckengesetz 1989 maßgeblich ist. Auf der Grundlage dieses Gesetzes kann die Bundesregierung durch Verordnungen bestehende oder geplante Eisenbahnstrecken oder –Streckenteile zu Hochleistungsstrecken erklären. In die Zuständigkeit dieses Ministeriums fällt ebenfalls die Planung von Hafenanlagen an der Donau, am Neusiedlersee und am Bodensee sowie von Flughäfen. (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S.90-91)

Das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie

Da der Bund für die Beseitigung und Behandlung von gefährlichen Abfällen zuständig ist, fällt in den Kompetenzbereich dieses Ministeriums auch die Erstellung des Bundesabfallwirtschaftsplanes und die Festlegung der Standorte für Abfallbehandlungsanlagen. (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 114)

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft

Dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft obliegen die Durchführung des Forstgesetzes und damit auch die forstliche Raumplanung. Dazu zählt die Festlegung von Schutz- und Bannwäldern und die Darstellung sowie die vorausschauende Planung der Waldverhältnisse im Waldentwicklungsplan. Der Forsttechnische Dienst der Wildbach- und Lawinverbauung ist eine dem Bundesminister direkt unterstellte Dienststelle der Privatwirtschaftsverwaltung und ist für die Erstellung der

Gefahrenzonenpläne zuständig. Diese Pläne besaßen zwar keine unmittelbare Rechtswirksamkeit für die örtliche Raumplanung, sie finden trotzdem zunehmend Berücksichtigung in der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung. Zu den Aufgaben des Forsttechnischen Dienstes gehören auch die Errichtung und Erhaltung der Wildbach- und Lawinenschutzbauten in den Berggebieten. (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 92)

Das Bundesministerium ist gleichzeitig auch Wasserbehörde. Durch Verordnung oder Bescheid dieser Behörde können Wasserschon-, Wasserschutz-, Quell- und Brunnenschutz- sowie Überschwemmungsgebiete ausgewiesen werden. Genauso können auch Schongewässer, Gewässerufer-Schutzbereiche und Schutzgebiete für Heilquellen und Heilmoore definiert werden. Mit den Schutzbestimmungen sind bestimmte Nutzungsbeschränkungen verbunden. Die Schutzgebiete sind in den Flächenwidmungsplänen der Gemeinden kenntlich zu machen. (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 92 und 114-115)

Nicht zu vergessen ist, dass der Bund auch als Grundstückseigener eine Akteursrolle einnimmt, die spezifischer ist und mit größeren Kompetenzen als private Wirtschaftssubjekte ausgestattet ist.

5.2.2.2 Landesregierung

Die Landesregierungen sind für die Raumordnung auf Landesebene zuständig. Sie definieren die örtliche und überörtliche Raumordnung und vollziehen die örtliche Raumordnung. Zu ihren Aufgaben zählt beispielsweise die Aufstellung von überörtlichen Raumordnungsprogrammen. Weiters hat die Landesregierung die Gemeinden auf deren Ersuchen bei der Aufstellung des örtlichen Raumordnungsprogramms zu unterstützen.

Das Land kann - aufgrund eigener Gesetze - durch Verordnung Naturschutzgebiete und Landschaftsschutzgebiete festlegen. Damit können "naturgemäß" weitreichende Beschränkungen für die Bodennutzung, beziehungsweise zusätzliche Bewilligungspflichten, verbunden sein. In Naturschutzgebieten sind alle Eingriffe untersagt, es gibt jedoch die Möglichkeit der Ausnahmegenehmigung. In Landschaftsschutzgebieten besteht nur eine Bewilligungspflicht für bestimmte Maßnahmen (z.B. Bauvorhaben). Daneben gibt es in einigen Landesgesetzen Schutzfestlegungen für bestimmte Landschaftsteile, wie etwa Feuchtgebiete, Seen und ihre Uferbereiche, fließende Gewässer, Gletscher und alpine Bereiche.

In die Naturschutzkompetenz der Länder fällt auch die Planung und Errichtung von Nationalparks. Bei nationaler oder internationaler Bedeutung nimmt der Bund nationale Interessen auf dem Wege finanzieller Unterstützungen wahr.

5.2.2.3 Raumordnungsbeirat

Der Raumordnungsbeirat gibt der Landesregierung Empfehlungen zu den Programmen, Konzepten und Strategien der überörtlichen Planung, sowie zu den Maßnahmen gemäß § 9 Abs. 5 des NÖ Naturschutzgesetzes 2000, soweit sie Auswirkungen auf die Raumordnung haben (mit Ausnahme der Maßnahmen zur Verwaltung von Europaschutzgebieten), sowie zu allen sonstigen Angelegenheiten der Raumordnung, die ihm von der Landesregierung zugewiesen werden.

Folgende Institutionen sind berechtigt, einen Vertreter in den Raumordnungsbeirat zu entsenden: Die Wirtschaftskammer Niederösterreich, die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich, die Niederösterreichische Landes-Landwirtschaftskammer, die Kammer für Arbeiter und Angestellte in der Land- und Forstwirtschaft in Niederösterreich, die Ärztekammer für Niederösterreich, die Interessenvertretungen für die Gemeinden im Sinne des § 119 der NÖ Gemeindeordnung 1973, die Katholische Kirche, die Evangelische Kirche Augsburgischen und Helvetischen Bekenntnisses, das Militärkommando Niederösterreich, die Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten für Wien, Niederösterreich und Burgenland, das Arbeitsmarktservice Landesgeschäftsstelle Niederösterreich, die für die Energieversorgung Niederösterreichs zuständigen Unternehmungen und das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen.

5.2.2.4 Umweltbehörde

Dieser Akteur ist relativ neu: Er wurde mit der Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUP Richtlinie) in das Landesrecht eingeführt. Nach §1 Art. 16 NÖ Raumordnungsgesetz ist die NÖ Umweltanwaltschaft die Umweltbehörde für die überörtliche Raumordnung und die Landesregierung für die örtliche Raumordnung. Die Niederösterreichische Umweltanwaltschaft ist bei der Aufstellung von überörtlichen Raumordnungsprogrammen als Umweltbehörde tätig. Sie nimmt Stellung zur Begründung der Landesregierung, ob eine SUP erforderlich ist oder nicht und eventuell zum Untersuchungsrahmen der SUP.

5.2.2.5 Gemeinderat und Bürgermeister

Wenn der Flächenwidmungsplan das wichtigste Instrument der Raumplanung in Österreich ist, dann sind die Gemeinderäte, die den Flächenwidmungsplan besorgen und genehmigen, die wichtigsten Akteure des Bodennutzungsprozesses. Der Bürgermeister fungiert als Baubehörde und der Gemeinderat als Berufungsinstanz. Daraus resultiert, dass über die Entwicklung der Siedlungsstruktur in Österreich in erster Linie die unterste Ebene des Planungssystems entscheidet.

5.2.2.6 Andere Bundesländer

Wenn die Umweltauswirkungen bei der Aufstellung von überörtlichen Raumordnungsprogrammen auch andere Bundesländer betreffen, sind diese zu verständigen. Die zuständigen Landesregierungen sind eingeladen, innerhalb von sechs Wochen eine Stellungnahme abzugeben.

5.2.2.7 Angrenzende Mitgliedsstaaten

Die angrenzenden Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit, Konsultationen zu beantragen, wenn die Verwirklichung eines Raumordnungsprogramms erhebliche Auswirkungen auf deren Umwelt haben wird. Die Konsultationen sollen zur Verminderung oder Vermeidung solcher Auswirkungen dienen.

5.3 Raumplanungssystem

Wie schon im Kapitel 2.3.3 erwähnt, dominieren im Raumplanungssystem die öffentlichen Akteure. Deswegen will ich mich in diesem Kapitel auf diese Akteure und ihre Instrumente konzentrieren. In der untenstehenden Tabelle sind die einzelnen Akteure mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten dargestellt. Die Ebenen der Länder, Regionen und Gemeinden sind aus der Sicht des Bundeslandes Niederösterreich dargestellt.

Tab. 4: Raumplanungssystem in Österreich; Ebenen und Instrumente

Ebene	adm	EU	Bund	Land	Gemeinde(n)
funk					
EU		EUREK EU-Richtl.			
Bund			ÖREK Ressortpl.		
Land				LEP Sektorale ROPE Sektorale ROKE	
Region				Regionale ROPE Zonale ROPE Regionale Sachprog.	
Klein- Region					Kleinregionale EK Kleinregionale RaKe
Gemeinde					Örtliche ROPE (örtliche EK + FWP) Bebauungspläne

Quelle: eigene Darstellung nach ÖREK, 2001 (Verzeichnis von Abkürzungen am Ende der Arbeit)

Da die Europäische Union über keine Raumplanungskompetenzen verfügt, gibt es auf dieser Ebene auch kein verbindliches sektorübergreifendes Planungsinstrument. Die EU betreibt aber die Raumordnung vor allem über Richtlinien (z.B. Flora-Fauna-Habitat Richtlinie). Diese müssen in das Nationalrecht übernommen werden.

Auf der Bundesebene ist die Situation ähnlich. Das Österreichische Raumentwicklungskonzept ist kein verbindliches Planungsdokument, da der Bund, ähnlich wie die EU, über keine Raumplanungskompetenz verfügt. Geplant wird aber für einzelne Sachbereiche in den zuständigen Ministerien.

In Niederösterreich hat man zwar die Möglichkeit, ein rechtsverbindliches sektorübergreifendes und landesweites Raumordnungsprogramm zu erlassen, auf diese Möglichkeit wurde aber verzichtet. Stattdessen hat man ein Landesentwicklungskonzept erstellt. Verbindliche Raumordnungsprogramme gibt es dann für einzelne Sachbereiche, diese werden jedoch in der letzten Zeit durch unverbindliche Konzepte ersetzt.

Das Land plant auch für die Ebene der Regionen und auch für Teile davon. Regionale sowie zonale Raumordnungsprogramme sind verbindliche Planungsinstrumente. Das Land hat den Gemeinden auch die Möglichkeit gegeben, sich selbst zu Regionen zusammenzuschließen und unverbindliche kleinregionale Entwicklungskonzepte zu erstellen. Die Gemeinden planen dann natürlich auch für sich selbst. In Niederösterreich ist der Flächenwidmungsplan zusammen mit dem örtlichen Entwicklungskonzept ein Teil des örtlichen Raumordnungsprogramms und kann nicht alleine verordnet werden. Die Planungsinstrumente auf örtlicher Ebene schließt der Bebauungsplan ab.

Wie das Raumplanungssystem in Österreich in der Praxis funktioniert, hat Friedrich SCHINDEGGER (vgl. 1999, S. 116) beschrieben:

- Die Länder sind trotz ihrer formalen Kompetenz für eine umfassende Raumordnung auf die Kooperation mit dem Bund angewiesen, weil mehrere Bundesministerien über wichtige raumwirksame Maßnahmen verfügen.
- Es gibt keine gesetzliche Planungsverpflichtung für die wichtigen raumwirksamen Maßnahmenbereiche Eisenbahnwesen und überregionales Straßennetz, die unter die Bundeskompetenz fallen.
- Es fehlt auch eine gesetzliche Grundlage für die Koordination der Maßnahmenbereiche innerhalb des Bundes.
- Die Landesraumordnungsgesetze lassen für die Ausgestaltung der überörtlichen Raumplanung einen großen Spielraum, ihre Hauptwirkung liegt vor allem in der Verpflichtung der Gemeinden zur Aufstellung von Flächenwidmungsplänen.
- Die Umsetzung der Raumplanung in den Ländern erfolgt vor allem über das daran geknüpfte Baurecht: Die Baubehörde ist die Gemeinde.
- Wegen ihrer starken Autonomie stehen die Gemeinden auch in der Raumordnung eher in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. Interkommunale Kooperation hat keine Tradition.

5.4 Planungsebenen

5.4.1 Bundesebene

Da die Raumordnung in der Bundesverfassung nicht explizit als Aufgabe des Bundes erwähnt wird, ist sie den Ländern zugewiesen. Die Kompetenzen des Bundes können dabei jedoch nicht berührt werden. Die raumbezogene Planungen und Maßnahmen auf der Bundesebene fallen je nach Sachbereich in die Kompetenz von verschiedenen Bundesministerien sowie des Bundeskanzleramtes. Auf der gesamtstaatlichen Ebene gibt es somit keines für die Raumordnung zuständiges Ministerium.

Entsprechend dazu gibt es auf der Bundesebene auch keine verbindlichen Instrumente (einer ebenfalls sektorübergreifender Planung). Ein Versuch, dieses Defizit auszugleichen, stellt das Österreichische Raumentwicklungskonzept dar. Der Bund verfügt dennoch über verschiedene wirtschaftliche Instrumente (z.B. Förderungen), öffentliche Investitionen und Dienstleistungsbereiche (z.B. Universitäten), mit denen räumliche Entwicklungen teilweise beeinflusst werden können und die zur Realisierung räumlicher Gestaltungsziele eingesetzt werden (vgl. ÖREK 2001, S.26).

5.4.2 Landesebene

Auf der Landesebene sind die Landesregierungen für die Raumordnung zuständig. Es sind neun dezentrale, voneinander völlig unabhängige Organe der Raumordnung und definieren die örtliche und überörtliche Raumordnung und vollziehen die überörtliche Raumplanung. Zu den Aufgaben zählt vor allem die Ausarbeitung der Entwürfe für Pläne und Programme. Im Falle von Verordnungsentwürfen müssen sie ein Begutachtungsverfahren abhalten und schließlich der Landesregierung zur Beschlussfassung vorlegen.

Eine wichtige Aufgabe sind auch die Genehmigungen der Flächewidmungspläne der Gemeinden. Die Länder erlassen Raumordnungsgesetze (beziehungsweise Raumplanungsgesetze) und weitere raumwirksame Gesetze (z.B. Naturschutzgesetze, Landwirtschaftsgesetze usw.).

5.4.3 Regionale Ebene

Die Ebene der Planung für Regionen wird vom jeweiligen Land betreut, da sich auf dieser Ebene keine Gebietskörperschaft - also keine politische Interessenvertretung - befindet. Regionalplanung ist demnach immer davon abhängig, ob und in welcher Form sie vom Land organisiert wird.

Auf der regionalen Ebene werden Pläne und Programme in der Regel nur für jene sachlichen und geographischen Bereiche ausgearbeitet, für die aus der Sicht der Raumordnungspolitik ein Handlungsbedarf besteht. Die Flächendeckung der Planungen ist auf dieser Ebene kein Ziel. Damit fehlen in bestimmten Regionen konkrete überörtliche Vorgaben für die örtliche Planung. (vgl. F.SCHINDEGGER, 1999, S. 121).

5.4.4 Gemeindeebene

Die Gemeindeebene ist die einzige Ebene, auf der flächendeckend räumlich geplant wird. Die Gemeinden sind die einzigen Gebietskörperschaften, die einer raumordnungsgesetzlichen Verpflichtung zur Raumplanung sowie einer aufsichtsbehördlichen Kontrolle der Landesregierung unterliegen. In Niederösterreich sind die Gemeinden im Rahmen der örtlichen Raumplanung verpflichtet, Grundlagenforschung zu betreiben (vgl. § 2 Abs. 4 NÖ ROG) und örtliche Raumordnungsprogramme zu erstellen (vgl. § 13 Abs.1 NÖ ROG).

Außerdem haben die Gemeinden laut Verfassung das Recht zur eigenständigen Wahrnehmung der örtlichen Raumplanung und können als selbständiger Wirtschaftskörper frei agieren.

Friedrich SCHINDEGGER (vgl. 1999, S. 181) charakterisiert die Situation bezüglich der Planungsebenen folgendermaßen: „Die österreichischen Länder haben im Sinne eines föderativen Staatsaufbaues eine hohe Eigenständigkeit und sind auch für die Raumordnung verantwortlich. Der Planungskompetenz steht aber wenig Durchsetzungsmacht gegenüber, da wichtige Infrastrukturmaßnahmen in der Hand des Bundes liegen und die Flächenwidmung durch die Gemeinden erfolgt. Am deutlichsten ist der gesetzliche Auftrag zur territorialen Politik für die Länder. Allerdings wird er nur in jenen Bereichen und soweit umgesetzt, als der politische Konsens einerseits mit den Gemeinden, und andererseits mit dem Bund erreichbar ist“ (F. SCHINDEGGER, 1999, S. 181).

5.5 Planungsdoktrin

Die Raumordnung in Niederösterreich bestimmt auf der einen Seite das Raumordnungsgesetz, auf der anderen Seite aber auch Tätigkeiten und Aktivitäten, die sich zwar an kein Gesetz stützen, aber dem Bereich Raumordnung zugerechnet werden. Es werden also zwei Ansätze kombiniert. Der Erste ist älter, formal, direktiv und wird oft als Ordnungspolitik bezeichnet. Der Zweite ist jünger, informell (stützt sich an keinen Gesetz) und wird oft als Entwicklungspolitik bezeichnet.

Die formale Seite

Im Rahmen des Raumordnungsgesetzes wird die Raumordnung als eine vorausschauende Gestaltung eines Gebiets verstanden. Diese Gestaltung soll die bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraumes gewährleisten. Bei der Betreibung der Raumordnung sind konkrete Leitbilder zu verfolgen. Die Verfolgung von Leitbildern führt zur bestmöglichen Nutzung des Raumes.

Planungssubjekte sind die Gemeinden und das Land. Das Land kann, die Gemeinden müssen Raumordnung betreiben. Das Land kontrolliert die Gemeinden.

Geplant wird für administrativ abgegrenzte Gebiete. Gemeinden planen für Gemeindegebiete, das Land plant für das Landesgebiet oder für Teile davon. Das Land betreibt neben sektorübergreifende auch sektorale Planungen.

Geplant wird mit Hilfe von im Gesetz definierten Instrumenten. Instrumente sind vorgesehen für die Landesebene, regionale Ebene und Gemeindeebene. Es gibt sektorübergreifende und sektorale Instrumente.

Die informelle Seite

Der Prinzipal (vgl. Kap. 5.8) konzentriert sich in Raumordnung neben der Ordnungspolitik auch auf die Entwicklungspolitik. Dieser wird immer mehr Aufmerksamkeit und Finanzmitteln gewidmet. Die formalen Verfahren und Instrumente werden durch informelle ergänzt beziehungsweise ersetzt.

Auf der Landesebene werden die verbindlichen Programme durch unverbindliche Konzepte ergänzt. Die verbindlichen Programme behalten jedoch ihre Gültigkeit.

Die Bildung von Regionen für Raumordnungszwecke (Kleinregionen) basiert auf der Initiative der Gemeinden. Bestimmte, vom Land vorgeschriebene Kriterien müssen dabei eingehalten werden (Mindestzahl an Gemeinden, Bevölkerung etc.).

Die Erstellung von Planungsinstrumenten für diese Kleinregionen basiert ebenfalls auf Eigeninitiative. Der Prinzipal motiviert (finanziell) zur Erstellung und berät bei der Erstellung.

5.6 Planungsgebiet

5.6.1 Gesamtstaat

Die Planungsgebiete in Österreich entsprechen den Planungsebenen aus dem Kapitel 5.4. Das größte Planungsgebiet ist der gesamte Staat Österreich. Das einzige „flächendeckende“ Planungsdokument für dieses Gebiet ist das österreichische Raumentwicklungskonzept, das jedoch unverbindlich ist. Dazu erhält es vor allem Grundsätze und Leitbilder einer erwünschten räumlichen Entwicklung. Somit ist es also eher ein Programm als ein Plan (so werden hier beispielsweise konkreten Flächen keine Nutzungsbeschränkungen zugewiesen). Konkrete Pläne liegen dann für einzelne Sachbereiche wie Naturschutz, Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft usw. vor. Diese erhalten auch Aussagen über konkrete Flächen, durch diese Planungen ist aber nicht das ganze Bundesgebiet beplant.

5.6.2 Bundesland (Niederösterreich)

Ähnlich ist die Situation auf der Ebene der Bundesländer. Im niederösterreichischen Landesentwicklungskonzept sind vor allem die Leitbilder der künftigen Raumentwicklung formuliert, konkrete Nutzungsbeschränkungen für bestimmte Flächen liegen nicht vor. Diese sind in den Raumordnungsprogrammen für die einzelnen Sachbereiche zu finden. Ähnlich wie auf Bundesebene, wird durch diese Dokumente nicht die ganze Landesfläche beplant, sondern nur jene Teile, die den konkreten Sachbereich betreffen.

5.6.3 Region

Die Region ist die größte Gebietseinheit für die flächendeckende Planungen im Sinne von Nutzungsbeschränkungen vorliegen. In den regionalen Raumordnungsprogrammen sind regionale Grünzonen, landwirtschaftliche Vorrangzonen, Eignungszonen für Materialgewinnung usw. definiert. Wichtig ist zu erwähnen, dass (zumindest in Niederösterreich) nicht für jede Region ein regionales Raumordnungsprogramm vorhanden ist.

5.6.4 Gemeinde

Das einzige flächendeckende Planungsinstrument ist der Flächenwidmungsplan. Die Flächendeckung hat zwei Bedeutungen: Auf der einen Seite deckt solcher Plan das gesamte Gemeindegebiet ab, auf der anderen Seite verfügt jede Gemeinde (zumindest in Niederösterreich) über einen solchen Plan. Damit ist das ganze Landesgebiet beplant, jeder Fläche ist eine Funktion zugewiesen.

5.7 Planungssubjekt

Wegen dem föderativen Staatsaufbau sind viele wichtige behördliche Entscheidungsfunktionen auf den unteren Ebenen angesiedelt. Die Naturschutzbehörde ist die Landesregierung, die Baubehörde ist der Bürgermeister. Dieses trägt stark zu Behördenentscheidungen unter politischem Einfluss bei. „Der lücken- und mangelhafte Planungsstand der überörtlichen Raumplanung lässt Entscheidungskriterien für die Beurteilungen durch die Behörden vielfach vermissen“ (F.SCHINDEGGER, 1999, S. 184).

Auf der Bundesebene zählen zu den Planungssubjekten einzelne Bundesministerien, die die sektorale Planung betreiben. Kein Bundesministerium hat aber Kompetenz für eine sektorübergreifende Planung. Auf der Landesebene sind es die einzelnen Länder, genauer die Landesregierungen, die beispielsweise die Verordnungen über Raumordnungsprogramme erlassen. Neben der Kompetenz für eine sektorübergreifende Planung besitzen die Länder auch Kompetenzen für bestimmte Bereiche (z.B. Naturschutz). Auf der Gemeindeebene zählen zu den Planungssubjekten die Gemeinden, die für die örtliche Planung zuständig sind.

5.8 Prinzipal

Wie schon im Kapitel 2.3.8 erwähnt, ist es nicht einfach, den Prinzipal im österreichischen Raumplanungssystem festzustellen. Die wahlberechtigten Bürger wählen alle vier Jahre in den Landeswahlen die politischen Parteien (genauer die Listen von Abgeordneten). Von diesen Parteien werden dann Abgeordnete in den Landtag delegiert. Der Landtag ist für die Gesetzeslage verantwortlich, dazu gehören auch die Novellierungen beziehungsweise die Neugestaltung eines Raumordnungsgesetzes.

Die in den Landtag am stärksten vertretene Partei konstituiert die Landesregierung. Diese kann als Verordnung die Pläne und Programme für die überörtliche Ebene erlassen.

Zusammengefasst: Der Wähler kann als ein nominelles Prinzipal bezeichnet werden und kann seine Prinzipalrolle nur jedes viertes Jahr ausüben, sein Einfluss auf das Planungssystem ist also bescheiden. Die Landesregierungen und der Landesrat können als die funktionalen Prinzipale bezeichnet werden, sie können ihre Prinzipalrolle praktisch jederzeit ausüben.

5.9 Nominelles und funktionales Planungsrecht

Die Raumordnung in Österreich ist ein klassisches Beispiel einer so genannten „Querschnittsmaterie“. Für die Gesetzgebung und Vollziehung der Raumordnung sind zwar die Länder zuständig, es besteht jedoch eine hoheitsrechtliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes in bestimmten sektoralen Angelegenheiten. (vgl. P.BRAND, 2003, S. 46)

5.9.1 Verfassungsrecht

Die Verteilung der Aufgaben zwischen den Bund und die Länder ist im Art. 15 des Bundesverfassungsgesetzes geregelt:

„Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder“.

Da die Raumordnung oder Raumplanung in der Bundesverfassung nicht explizit als Aufgabe des Bundes erwähnt ist, sind die einzelnen Bundesländer für die Raumordnung zuständig. Dieses Faktum hat im Jahre 1954 auch ein Entscheid des Verfassungsgerichtshofes in einem Kompetenzfeststellungsverfahren bestätigt. Gleichzeitig hat er aber auch festgestellt, dass der Bund doch über bestimmte Planungskompetenzen verfügt:

„Die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriebzwecke einerseits, und für die Erhaltung von im Wesentlichen unbebauten Flächen andererseits („Landesplanung“ – „Raumordnung“) ist nach Art. 15, Abs. 1 B-VG i.d.F. von 1929 in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache, als nicht etwa einzelne dieser planenden Maßnahmen, wie im Besonderen solche auf den Gebieten des Eisenbahnwesens, der Bergwesens, des Forstwesens und des Wasserrechts, nach Art. 10-15 der B-VG i.d.F. von 1929 der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes vorbehalten sind.“

Wer ist also in Österreich für die Raumordnung/Raumplanung zuständig? Für eine querschnittsorientierte und sektorenübergreifende Raumordnung/Raumplanung sind auf ihren Gebieten die Bundesländer zuständig. Diese grundsätzliche Kompetenz der Länder ist aber durch die sektoralen Bundeskompetenzen (insbesondere in bestimmten Bereichen) eingeschränkt. Eine weitere Einschränkung stellt der Artikel 118 des Bundesverfassungsgesetzes dar:

„Der Gemeinde sind zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich die behördlichen Aufgaben insbesondere in folgenden Angelegenheiten gewährleistet: [...] 9) örtliche Baupolizei, örtliche Feuerpolizei; örtliche Raumplanung.“

Peter BRAND (2003, S. 47) behauptet, dass sich durch diese verfassungsrechtliche Bestimmungen drei Planungsebenen in Österreich ergeben: die sektorale des Bundes, die überörtliche der Länder und die örtliche der Gemeinden (Mehr über Planungsebenen im Kapitel 5.4).

Außer den oben genannten Artikeln beinhaltet die österreichische Bundesverfassung noch weitere Bestimmungen, die die raumordnerische Maßnahmen beeinflussen können (vgl. P. BRAND, 2003, S. 47). Es handelt sich um die grundsätzlichen Bundeskompetenzen, die in den Artikeln 10 und 50 aufgelistet sind, sowie um die im Artikel 16 beschriebene Kompetenz der Länder mit den angrenzenden Staaten (oder deren Teilen) Staatsverträge abzuschließen. Zu erwähnen sind auch die Vereinbarungen, die Bund und Länder oder die Länder untereinander schließen können (Art. 15a).

5.9.2 Bundesrecht

In Österreich gibt es kein Bundesraumordnungsgesetz, weil die Raumordnung laut Verfassung Landessache ist. Es gibt aber eine Reihe von Gesetzen, die räumliche Auswirkungen haben:

In den Bereichen, die in der Bundesverfassung ausdrücklich als Kompetenz des Bundes angeführt sind, setzt dieser auch rechtssetzende und vollziehende Maßnahmen. Diese sind zum Teil von hoher Raumrelevanz, was z.B. Mietrecht, Gewerbe-recht, Arbeitsrecht, Verkehrsrecht, Bergrecht, Forstrecht oder Wasserrecht betrifft. Bei einigen von diesen Rechtsmaterien sind auch Räumliche Instrumente vorgesehen (z.B. Waldentwicklungsplan, Gefahrenzonenplan, siehe Kapitel 5.13.1) (vgl. ÖREK 2001, S.26).

Der Bund verfügt also über raumbezogene Kompetenzen. Diese umfassen Gesetzgebung und Vollziehung wird somit der Planzuständigkeit der Länder und Gemeinden entzogen. Entzogen sind sie auch von unmittelbarer Wirkung für die betroffenen Liegenschaftsbesitzer, typisches Beispiel ist hier das Recht auf Enteignung im Fall von Bahn- und Straßentrassen. Die Länder und Gemeinden verfügen über das Recht auf Stellungnahme und die Liegenschaftsbesitzer über das Recht auf Berufung. Diese Rechte sind in den jeweiligen Fachgesetzen geregelt. (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 75-76).

5.9.2.1 Wasserrechtsgesetz

Die Durchführung des Wasserrechtsgesetzes obliegt dem Bundesministerium für Land – und Forstwirtschaft. Durch Verordnung können eine bestimmte Wassergüter und die dazu erforderlichen Maßnahmen (z.B. Kanalisation) festgelegt werden (in diesem Fall vom Landeshauptmann als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit der Festlegung von Emissionsbegrenzungen.

5.9.2.2 Hochleistungsstreckengesetz

Die Bundesregierung kann auf der Grundlage des Hochleistungsstreckengesetzes durch Verordnung bestehende oder geplante Eisenbahnstrecken oder –Streckenteile

zu Hochleistungsstrecken erklären. Diese Verordnung ist auch dem UVP-Verfahren unterworfen und ihre Rechtswirkung ist die gleiche wie bei den Bundesstraßen (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 91).

5.9.2.3 Berggesetz

Aufgrund des Berggesetzes (des Bundes) werden zur Sicherung der Gewinnung mineralischer Rohstoffe (sowie zum Speichern von mineralischen Rohstoffen in Speicherfeldern) Bergbaugebiete abgegrenzt. Damit sollen einerseits Nutzungen, die einer bergbaulichen Nutzung entgegenstehen und andererseits mögliche Bergschäden an bergbaufremden Anlagen und Gebäuden verhindert werden. In Bergbaugebieten ist für die bergbaufremden Anlagen und Gebäude neben sonstigen, z.B. baubehördlichen Bewilligungen, auch eine Bewilligung der zuständigen Berghauptmannschaft erforderlich.

5.9.2.4 Abfallwirtschaftsgesetz

Der Bund verfügt über sektorale Planungskompetenzen im Bereich Abfallwirtschaft. Diese Kompetenzen beinhalten auch die Festlegung der Standorte für Abfallbehandlungsanlagen für gefährliche Abfälle. Die Festlegung basiert auf dem Bundes-Abfallwirtschaftsplan.

5.9.3 Landesrecht

Eine querschnittsorientierte, also sektorübergreifende Raumplanung beginnt in Österreich erst auf Landesebene. Jedes Land hat sein eigenes Raumordnungs- beziehungsweise Raumplanungsgesetz. Diese werden von den Landtagen erlassen. Sie regeln Inhalte, Verfahren zur Aufstellung und Rechtswirkung der Instrumente der überörtlichen Raumplanung und der örtlichen Raumplanung der Gemeinden. Diese Gesetze erhalten keine konkreten räumlichen Planungsfestlegungen, sondern allgemeine Grundsätze und Leitziele der Raumordnung. In Österreich gibt es also neun verschiedene Raumordnungsgesetze (in Tirol und Burgenland Raumplanungsgesetze, in Wien Bauordnungsgesetz). Die Raumordnungsgesetze sind einander sehr ähnlich, ihre Anwendung in der Praxis ist äußerst unterschiedlich (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 74).

In diesem Kapitel werde ich das Raumrelevante Landesrecht des Bundeslandes Niederösterreich beschreiben.

5.9.3.1 Raumordnungsgesetz

Niederösterreich verfügt über ein relativ altes Raumordnungsgesetz, das aber seit der Erlassung im 1976 bereits 17 Novellen hinter sich hat. Sehr umfassend wurde es im Jahre 1995 novelliert. Im ersten Abschnitt des Gesetzes sind die raumordnungsspezifischen Begriffe erläutert, sowie die Leitbilder formuliert. Der zweite Abschnitt befasst sich mit der überörtlichen Raumordnung, vor allem mit den Instrumenten, dem Verfahren bei ihrer Aufstellung beziehungsweise Änderung. Der dritte Abschnitt befasst sich mit der örtlichen Raumordnung, vor allem mit den Instrumenten dieser Ebene, mit dem Schwerpunkt auf dem Flächenwidmungsplan, seinem Inhalt und Verfahren bei der Aufstellung. Der vierte Abschnitt ist den gemeinsamen Bestimmungen gewidmet. Die Inhalte des Raumordnungsgesetzes sind in den einzelnen Kapiteln dargestellt.

5.9.3.2 Gesetz über Bauordnung

Das Gesetz über die Bauordnung regelt das Bauwesen im Land Niederösterreich. Vom Geltungsbereich dieses Gesetzes sind die Zuständigkeiten des Bundes für bestimmte Bauwerke ausgenommen (z.B. Bundesstraßen).

5.9.3.3 Sonstige Verordnungen und Gesetze

Für die Raumordnung in Niederösterreich sind noch weitere Verordnungen und Gesetze relevant. Neben den Rechtsvorschriften, die als nominelles Planungsrecht bezeichnet werden können, gibt es eine Reihe von raumwirksamen Materiengesetzen (z.B. Naturschutz-, Landwirtschafts- oder Bodenschutzgesetze), die als funktionelles Planungsrecht bezeichnet werden können:

- NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992
- NÖ Straßengesetz 1999
- NÖ Naturschutzgesetz 2000
- NÖ Nationalparkgesetz
- Verordnung über Planzeichen, Maßstäbe und Material des Flächenwidmungsplanes sowie der Plandarstellung der Ergebnisse der Grundlagenforschung
- Verordnung über die Ausführung des Bebauungsplanes
- Verordnung über die Geschäftsordnung des Raumordnungsbeirates
- Verordnung über die Bestimmung des äquivalenten Dauerschallpegels bei Baulandwidmungen
- Verordnung über den Kostenersatz an Gemeinde bei Erstellung oder Änderung eines örtlichen Raumordnungsprogramms
- Verordnung über die Naturschutzgebiete
- Verordnung über die Europaschutzgebiete

5.9.4 Völkerrecht

Für die Raumordnung sind auch verschiedene völkerrechtliche Abkommen von großer Bedeutung. Im Rahmen der Alpenkonvention haben sich zum Beispiel Österreich und andere an die Alpen angrenzende Staaten sowie die Europäische Union dazu verpflichtet, zum Schutz und zur Erhaltung der Alpen beizutragen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum zu verstärken.

Für Österreich sind auch die bilateralen Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung mit den Nachbarstaaten Deutschland, Slowakei, Slowenien und Ungarn bedeutend.

5.9.5 Verbindlichkeiten

Rechtsverbindliche Planungen des Landes sind für die Landesverwaltung sowie Gemeinden verbindlich. Der Bund sowie benachbarte Länder (und gegebenenfalls das benachbarte Ausland) haben die Möglichkeit einer Stellungnahme im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens (vgl. Kap. 5.14).

Gegen die hoheitlichen Festlegungen haben die Liegenschaftsbesitzer keine Einspruchsmöglichkeiten (außer es handelt sich um Gesetzeswidrigkeit). Die raumbezogenen Festlegungen des Bundes spielen nicht immer mit den Raumordnungsgesetzen der Länder sowie anderen raumbezogenen Landesgesetzen zusammen, was

zu zahlreichen Anfechtungen bei den Oberstgerichten (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof) von involvierten Gemeinden, Liegenschaftsbesitzern und privaten Planungsträgern führt.

„Einen relativ häufigen Anlassfall für Aufhebungen und darauf folgend für Korrekturen von Raumordnungsgesetzen lieferten in den letzten Jahren beispielsweise Projekte von Einkaufszentren. Insgesamt ergibt sich daraus in Österreich eine nicht unwesentliche Rolle der Gerichtshöfe für die Entwicklung des Raumordnungsrechts.“

(F. SCHINDEGGER, 1999, S. 76) (Mehr zum Thema Einkaufszentren im Kapitel 6.15.1).

5.10 Planungsprogramme

Zu den Planungsprogrammen zählen in Österreich das österreichische Raumentwicklungskonzept auf der gesamtstaatlichen Ebene, das Landesentwicklungskonzept auf der Landesebene (in Niederösterreich) aber auch kleinregionale Rahmen- und Entwicklungskonzepte auf der regionalen Ebene, sowie die örtlichen Raumordnungsprogramme (vor allem der Teil örtliches Entwicklungskonzept). Die Inhalte dieser Programme sind im Kapitel 5.13 beschrieben.

5.11 Kontroll-, Aufsichts- und Genehmigungsinstanzen

Die Raumordnung in Österreich ist auf alle drei politischen Ebenen verteilt. Da die Planungsverpflichtung nur auf der Gemeindeebene besteht, gibt es dementsprechend nur eine hierarchische Beziehung in dem gesamten Planungssystem, repräsentiert durch die aufsichtsbehördliche Funktion der Länder gegenüber den Gemeinden. Die Landesregierung prüft die Einhaltung der Verfahrensvorschriften für die Erstellung oder Änderung des Flächenwidmungsplans, prüft die Schlüssigkeit der Unterlagen sowie ob alle gesetzlichen Vorgaben und übergeordneten Planungen berücksichtigt wurden. Die Landesregierung muss den Flächenwidmungsplan genehmigen, wenn nicht zwingende Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes verletzt werden. Die Landesregierung kann aber nicht anstelle der Gemeinde Flächenwidmungen festlegen oder eine Gemeinde dazu veranlassen, auf einer bestimmten Fläche eine bestimmte Widmung auszuweisen. Der Bund hat keine aufsichtsbehördliche Funktion. (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 183)

5.12 Planungsziele

„Raumplanung und Raumordnungspolitik haben es per definitionem mit einem multidimensionalen Zielsystem zu tun. Mit diesen Zielen beziehungsweise mit ihrem Gewicht sind jeweils bestimmte, in der Gesellschaft vertretene, Interessen verbunden“ (F. SCHINDEGGER, 1999, S. 169).

5.12.1 ÖREK

Das österreichische Raumentwicklungskonzept definiert sechs vorrangige Themen der Raumentwicklung und die entsprechenden Ziele dazu.

Standort Österreich in Europa

- Positionierung der österreichischen Standortqualitäten im transnationalen Netz von Standorten
- Entwicklung grenzübergreifender Standorträume
- Aktive Nutzung der natur- und kulturräumlichen Standortfaktoren

Ressourcen nachhaltig nutzen

- Ressourcenschonende Siedlungsentwicklung
- Raumverträgliche und ressourcenschonende Standortfindung
- Sicherung und Inwertsetzung von Freiräumen
- Forcierung der Ressourceneinsparung und Ressourceneffizienz bei der Energieversorgung/-nutzung
- Verstärkte Ressourcenschonung bei der Abfallbehandlung
- Lebensstile, Werthaltungen und Wirtschaftsweisen

Räumlicher Ausgleich und soziale Integration

- Ausgewogene räumliche Strukturen fördern
- Überwindung von räumlicher Exklusion und funktionaler Inselbildung
- Die lernende Gesellschaft
- Die Betreuung und Pflege in einer alternden Gesellschaft
- Die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung fördern
- Versorgungssicherheit herstellen
- Verstärkte Kooperation und Partizipation

Mobilität und Verkehr – Chancen, Maß und Übermaß

- Sicherung von Erreichbarkeiten
- Sicherung der Nachhaltigkeit

Städtische Regionen – dynamisch und ordnungsfähig

- Polyzentrische und attraktive Stadtregionen
- Dezentrale Konzentration im Stadtumland
- Stadtregionen als wirtschaftliche Zentren erhalten und fördern
- Stadtregionen benötigen attraktive Kernstädte
- Wohnqualitäten differenziert entwickeln
- Kontrollierte Veränderung gewachsener räumlicher Strukturen
- Stadtregionen als Vorranggebiete für den Öffentlichen Verkehr
- Flächensparende Siedlungsentwicklung
- Stadtregionen Handlungsfähig machen – Koordination und Kooperation als Instrumente einer aktiven Stadtregionspolitik
- Polyzentrische und attraktive Stadtregionen

Ländliche Regionen – Vielfalt an Herausforderungen und Entwicklungschancen

- Förderung der Eigenständigkeit der ländlichen Regionen
- Schutz und verbesserte Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen
- Kulturlandschaft prägen und behutsam weiterentwickeln
- Regionale Zentren fördern – urbane Standortqualitäten verteilen
- Siedlungen und Infrastrukturen nachhaltig weiterentwickeln
- Förderung der außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten

5.12.2 Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz

Das niederösterreichische Raumordnungsgesetz definiert generelle Leitziele sowie Leitziele für überörtliche und örtliche Raumordnung:

Generelle Leitziele

- Vorrang der überörtlichen Interessen vor den örtlichen Interessen, Berücksichtigung der örtlichen Interessen bei überörtlichen Maßnahmen, Abstimmung der Ordnung benachbarter Räume (grenzüberschreitende Raumordnung).
- Ausrichtung der Maßnahmen der Raumordnung auf schonende Verwendung natürlicher Ressourcen, Sicherung mineralischer Rohstoffvorkommen, nachhaltige Nutzbarkeit, sparsame Verwendung von Energie, insbesondere von nicht erneuerbaren Energiequellen, wirtschaftlichen Einsatz von öffentlichen Mitteln.
- Ordnung der einzelnen Nutzungen in der Art, dass gegenseitige Störungen vermieden werden, sie jenen Standorten zugeordnet werden, die dafür die besten Eignungen besitzen.
- Sicherung von Gebieten mit besonderen Standorteignungen für deren jeweiligen Zweck und Freihaltung dieser Gebiete von wesentlichen Beeinträchtigungen.
- Bedachtnahme auf die Verkehrsauswirkungen bei allen Maßnahmen in Hinblick auf: möglichst geringes Gesamtverkehrsaufkommen; Verlagerung des Verkehrs zunehmend auf jene Verkehrsträger, welche die vergleichsweise geringsten negativen Auswirkungen haben (unter Berücksichtigung sozialer und volkswirtschaftlicher Vorgaben); möglichst umweltfreundliche und sichere Abwicklung von nicht verlagerbarem Verkehr.
- Erhaltung und Verbesserung des Orts- und Landschaftsbildes.
- Freier Zugang zu Wäldern, Bergen, Gewässern und sonstigen landschaftlichen Schönheiten sowie deren schonende Erschließung (Wanderwege, Promenaden, Freibadeplätze und dergleichen).
- Unterstützung von Nationalparks durch Maßnahmen der Raumordnung im Umland dieser Nationalparks.
- Vermeidung von Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung. Sicherung beziehungsweise Ausbau der Voraussetzungen für die Gesundheit der Bevölkerung insbesondere durch: Sicherung oder Wiederherstellung eines ausgewogenen Naturhaushaltes als Lebensgrundlage für die gegenwärtige und künftige Bevölkerung; Sicherung des natürlichen Wasserhaushaltes einschließlich der Heilquellen; Sicherung der natürlichen Voraussetzungen zur Erhaltung des Kleinklimas einschließlich der Heilkimate und Reinheit der Luft; Sicherung einer ausreichenden Versorgung mit Trinkwasser sowie einer geordneten Abwasser und Abfallbeseitigung; Berücksichtigung vorhersehbarer Naturgewalten bei der Standortwahl für Raumordnungsmaßnahmen; Schutz vor Gefährdungen durch Lärm, Staub, Geruch, Strahlungen, Erschütterungen u. dgl.; Sicherstellung der medizinischen Versorgung.
- Sicherung und Vernetzung wertvoller Grünlandbereiche und Biotope sowie Berücksichtigung der Europaschutzgebiete.

Besondere Leitziele für die überörtliche Raumordnung

- Ausreichende Versorgung der Regionen mit technischen und sozialen Einrichtungen.
- Festlegung von Raumordnungsmaßnahmen: zur Unterstützung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung; zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung und einer umweltgerechten Entsorgung; für die Abstimmung von Verkehrserfordernissen.

- Festlegung siedlungstrennender Grünzüge und Siedlungsgrenzen zur Sicherung regionaler Siedlungsstrukturen und typischer Landschaftselemente.
- Abstimmung des Materialabbaues auf den mittelfristigen Bedarf, auf die ökologischen Grundlagen und auf die anderen Nutzungsansprüche.

Besondere Leitziele für die örtliche Raumordnung

- Planung der Siedlungsentwicklung innerhalb von oder im unmittelbaren Anschluss an Ortsbereiche.
- Anstreben einer möglichst flächensparenden verdichteten Siedlungsstruktur unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten sowie Bedachtnahme auf die Erreichbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel und den verstärkten Einsatz von Alternativenenergien.
- Sicherung und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne als funktionale Mittelpunkte der Siedlungseinheiten, insbesondere als Hauptstandorte zentraler Einrichtungen; durch Erhaltung und Ausbau einer Vielfalt an Nutzungen (einschließlich eines ausgewogenen Anteils an Wohnnutzung); der Bedeutung als zentraler Handels- und Dienstleistungsstandort; als Schwerpunkt für Kultur- und Verwaltungseinrichtungen; als attraktiver Treffpunkt für die Bewohner angrenzender Siedlungsbereiche; als touristischer Anziehungspunkt.
- Klare Abgrenzung von Ortsbereichen gegenüber der freien Landschaft.
- Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Wasserversorgung und einer ordnungsgemäßen Abwasserentsorgung.
- Sicherstellung der räumlichen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Wirtschaft (Land- und Forstwirtschaft, Gewerbe, Industrie, Dienstleistungen): Sicherung von bestehenden Betriebsstandorten und Gebieten mit einer besonderen Standorteignung für die Ansiedlung von Betrieben sowie von Gebieten mit Vorkommen mineralischer Rohstoffe (einschließlich ihres Umfeldes) vor Widmungen, die diese Nutzung behindern; Räumliche Konzentrationen von gewerblichen und industriellen Betriebsstätten innerhalb des Gemeindegebietes; Bedachtnahme auf die Möglichkeit eines Bahnanschlusses bei Betriebs- und Industriezonen.
- Verwendung von für die land- und forstwirtschaftlicher Nutzung besonders gut geeigneten Böden für andere Widmungen nur dann, wenn andere geeignete Flächen nicht vorhanden sind. Dabei ist nicht nur auf die momentane Nahrungsmittelproduktion, sondern auch auf die Vorsorge in Krisenzeiten, auf die Erzeugung von Biomasse und auf die Erhaltung der Kulturlandschaft Bedacht zu nehmen.
- Sicherung der Verfügbarkeit von Bauland für den gewidmeten Zweck durch geeignete Maßnahmen wie z.B. privatrechtliche Verträge.
- Festlegung von Wohnbauland in der Art, dass Einrichtungen des täglichen Bedarfes, öffentliche Dienste sowie Einrichtungen zur medizinischen und sozialen Versorgung günstig zu erreichen sind. Sicherstellung geeigneter Standorte für diese Einrichtungen.
- Planung eines Netzes von verschiedenartigen Spiel und Freiräumen für Kinder und Erwachsene. Zuordnung dieser Freiräume sowie weitere Freizeit- und Erholungseinrichtungen (Parkanlagen, Sportanlagen, Naherholungsgebiete u. dgl.) zum festgelegten oder geplanten Wohnbauland in der Art, dass sie ebenfalls eine den Bedürfnissen angepasste und möglichst gefahrlose Erreichbarkeit aufweisen.

- Erhaltung und Entwicklung der besonderen Eigenart und kulturellen Ausprägung der Dörfer und Städte. Bestmögliche Nutzung der bestehenden Siedlung (insbesondere die Stadt- und Ortskerne) durch geeignete Maßnahmen (Stadt- und Dorferneuerung).

5.12.3 Landesentwicklungskonzept Niederösterreich

Der umfangreichste Zielkatalog ist im niederösterreichischen Landesentwicklungskonzept zu finden:

Umwelt, Natur und Landschaftsqualität

- Nachhaltig und ökologisch den Raum nutzen
- Bewusstsein für alltägliches Handeln bilden
- Die jeweilige landschaftliche Eigenart sichern und entwickeln
- Netzwerk von Gebieten mit besonderem Schutzbedürfnis schaffen beziehungsweise erhalten
- Die Natur dynamisch schützen (Schutz durch Nutzung)
- Die Freiräume funktionell verbinden
- Schutzgebiete zu Naturparken erklären
- Biosphärenparke errichten
- Kulturlandschaft und kulturelles Erbe bewahren, schützen und erhalten
- Rohstoffgewinnung konzentrieren

Nachhaltige Wasserwirtschaft

- Sparsam, effizient und nachhaltig mit den Wasservorräten umgehen
- Regionale Kreisläufe erhalten
- Gewässer als Lebensgrundlage sichern oder wiederherstellen
- Notwendiger Hochwasserschutz auf die jeweiligen gesellschaftlichen und räumlichen Rahmenbedingungen abzustimmen
- Schadstoffeinträge vermeiden (flächenhafte sowie punkthafte)
- Wassergefährdete Stoffe reduzieren
- Schadstoffeinträge strategisch verhindern
- Wasserwirtschaftliche Instrumente verwenden
- Information, Kommunikation und Bewusstseinswandel fördern

Energie

- Sichere, kostengünstige und nachhaltige Energieversorgung anstreben und gewährleisten
- Energieträgern diversifizieren
- Erneuerbare Energiequellen nutzen
- Energieeffizienz erhöhen
- National und international kooperieren
- Energieproduktion dezentralisieren
- Fern- und Nahwärmeversorgung ausbauen

Abfallwirtschaft

- Auf und Ausbau eines landesweiten und effektiven Systems zur Unterstützung einer nachhaltigen Abfall- und Kreislaufwirtschaft unterstützen
- Abfall verwerten und getrennt sammeln

- Flächendeckendes Angebot an Altstoffsammelzentren schaffen
- Altseisefette sowie Elektroaltgeräten sammeln
- Trennquote des Haushaltsmülls erhöhen
- Abfall thermisch behandeln
- Abfallarm und mit geschlossenen Stoffkreisläufen produzieren

Siedlungsentwicklung

- Dem Modell der dezentralen Konzentration folgen
- Multifunktionalität und Nutzungsmischung anstreben
- Gegenstromprinzip bei der Planung erhalten
- Dem Entstehen fragmentierter Siedlungsstrukturen entgegen zu wirken
- Siedlungen harmonisch in die umgebende Kulturlandschaft einfügen
- Siedlungskultur schaffen
- Orts- und Stadtkerne erhalten
- Prozess der Stadt- und Dorferneuerung miteinschließen
- Siedlungen als kompakte Raumeinheiten entwickeln
- Kommunale Siedlungsleitbilder in örtlichen Entwicklungskonzepten festlegen
- Bildung von Siedlungsschwerpunkten
- Möglichst hohes Niveau an Lebensqualität anbieten
- Siedlungen flächensparend entwickeln
- Innenentwicklung vor Außenentwicklung bevorzugen
- Lokalen motorisierten Individualverkehr minimieren
- Siedlungsentwicklung auf sparsamen Umgang mit Energie ausrichten
- Siedlungsverträgliche Betriebsstätte integrieren
- Nicht siedlungsverträgliche Betriebsstätten in Betriebszonen räumlich konzentrieren
- Siedlungen durch Angebot von Grünräumen ergänzen
- Aktive Bodenpolitik betreiben

Arbeitsmarkt und Beschäftigung

- Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sollen sich gegenseitig ergänzen
- Die Wirtschaftspolitik am Leitbild der dezentralen Konzentration orientieren
- Bedarf an Arbeitsplätzen und Betriebsansiedlungen gegenseitig abstimmen
- Arbeitskräfte qualifizieren
- Schulausbildung als Basiskompetenz fördern
- Schulische Einrichtungen bündeln
- Vielfalt an Arbeitsplätzen in ländlichen Räumen anstreben
- Telearbeit verstärkt nutzen
- Abwanderung in Pendlerwanderung umwandeln
- Flexibilität des Arbeitsmarktes anstreben

Land- und Forstwirtschaft

- Flächendeckende Bewirtschaftung durch bäuerliche Familienunternehmen erhalten
- Wettbewerbsfähigkeit durch Betriebskooperation, Professionalisierung und Modernisierung stärken
- Ökonomische und ökologische Stabilität erhalten
- Qualität, Herkunft und Vielfalt der Lebensmittel zu sichern

- Biomasse zur Energiegewinnung verwenden
- Die Wertschöpfung verbessern
- Aus-, Weiter- und Erwachsenenbildung sowie die agrarische Forschung fördern

Industrie, produzierendes Gewerbe und wirtschaftliche Dienste

- Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit erhalten
- Dezentrale Konzentration unterstützen
- Wirtschaftsparks errichten
- Weiche Standortfaktoren anbieten
- Cluster bilden
- Kreative Milieus entwickeln
- Gründerinitiativen und Gründerzentren unterstützen
- Konsolidierungsprozess der altindustrialisierten Regionen weiter fortsetzen
- In Grenz- und Entwicklungsgebieten die Voraussetzungen für die Ansiedlung von Betrieben schaffen
- In Zentren die Voraussetzungen für die Niederlassung hochwertiger Produktionen schaffen
- Im ländlichen Raum die regionale Wertschöpfung anheben
- Die Position Niederösterreich im Verhältnis zu den Nachbarregionen laufend beobachten

Innovation und Technologie

- Innovations- und Technologieorientierung deutlich anheben
- Innovationssystem weiterentwickeln
- Kleine und mittlere Betriebe unterstützen
- Kompetenz-, Technologie- und Innovationszentren schaffen
- Zentren an geeigneten Standorten ausbauen
- Wirtschaftsnahе Dienstleistungen ausbauen
- Alle Teilräume Niederösterreichs durch leistungsfähige Telekommunikationssysteme erschließen
- Telematikinfrastruktur abseits der Verdichtungsräume fördern
- Niederösterreich international vernetzen

Versorgung mit Gütern und Diensten

- Zeitgemäßen Qualitätsstandard sichern
- Zeit-, Kosten- und Müheaufwand moderat halten
- Möglichst wohnortnahe Versorgung schaffen
- Versorgungseinrichtungen in zentralen Orten bündeln
- Erreichbarkeit im öffentlichen Verkehr sichern
- Distanzen durch Informations- und Kommunikationstechnologien überwinden
- Mobile Versorgung schaffen

Einzelhandel

- Standorte räumlich-funktionell abstimmen
- Verkehrsauswirkungen besonders beachten
- Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel gezielt lenken
- Siedlungsentwicklung und Nahversorgung gegenseitig abstimmen

Öffentliche Dienste

- Qualität und Effizienz öffentlicher Dienstleistungen sichern
- Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen gewährleisten
- Regionale Standortqualitäten erhalten
- Beim Einsatz von E-Government die räumliche und soziale Benachteiligung vermeiden

Bildung und Wissenschaft

- Räumlicher Zugang zu einem gleichwertigen Schul- und Bildungsangebot gewährleisten
- Regionale Entwicklung unterstützen
- Kommunikations- und Informationstechnologien im Schul- und Bildungsbereich verstärkt nutzen
- Grundstrukturen der schulischen Ausbildung sichern
- Grundstrukturen ohne Gefährdung des Bestands ausbauen
- Doppelangebote in unmittelbarer Nachbarschaft vermeiden
- Sprengelgliederung im Pflichtschulbereich aufrecht erhalten
- Schulautonome Profilierungen fördern
- Schulangebot komplettieren und vernetzen
- Kostenbeteiligung der privaten Haushalte an der Nachmittagsbetreuung
- Tertiäre Bildungsbereich auszubauen und konsolidieren
- Aktivitäten der Fachhochschulen und anderen Schuleinrichtungen im Bereich Wissenschaft und Forschung stärker koppeln
- Institutionelle und außerinstitutionelle Erwachsenenbildung neu positionieren

Kinder – Jugend – Familien – Frauen – Senioren

- Räumliche Barrieren verhindern
- Sozialen Zusammenhalt fördern
- Geschlechter gleichstellen – Gender Mainstreaming
- Wahlfreiheit individueller Lebens- und Familienformen sicherstellen
- Ausreichend qualifizierte und wohnortnahe Kinder- und Jugendbetreuung erreichen
- Jugend fördern
- Aktives Leben bis ins hohe Lebensalter erhalten

Gesundheitswesen

- Integrierte Gesundheitsplanung betreiben
- Überregional abstimmen
- Medizinische Versorgung sichern
- Gesundheitsvorsorge forcieren
- Versorgungssicherheit im NÖ Krankenanstaltenbereich schaffen
- Versorgungsnetzwerk und flächendeckende Leistungsspektren weiterzuentwickeln
- Bei der Festlegung der Standorte von Krankenanstalten Standortkriterien beachten
- Die Versorgung im extramuralen Bereich sichern
- Neue medizinische Leistungsbereiche implementieren

- Sucht vorbeugen, Suchttherapie
- Psychiatrische Versorgung sicherstellen
- Kooperation zur Effizienzsteigerung und Qualitätssicherung schaffen
- Mehrjähriges Ausbildungskonzept entwickeln
- Krankenanstalten zu Gesundheitszentren weiterentwickeln

Sozialwesen

- Aufrechterhaltung der bisherigen Lebensweise und der Verbleib in der eigenen Wohnung
- Einrichtungen für Menschen in außerordentlichen Notsituationen schaffen
- Dezentrale, flächendeckende Versorgung mit Pensionisten- und Pflegeheimen schaffen
- Den Alltag behinderter Menschen über Einrichtungen zur Tagesbetreuung strukturieren
- Kindeswohl sichern

Verkehr

- Verkehr vermeiden
- Prinzip der kürzesten Wege bei der Siedlungsentwicklung unterstützen
- Prinzip der dezentralen Konzentration erhalten
- Verkehr auf Verkehrsträger mit geringsten negativen Auswirkungen verlagern
- Verkehr sparen
- Fußgängerverkehr in den Gemeinden unterstützen
- Radverkehr als Alternative zum PKW nutzen
- Öffentlicher Verkehr als Vorrangsystem
- Zugang zum öffentlichen Nahverkehr attraktivieren
- Park and Ride-System weiter entwickeln
- Differenzierte Transportketten bilden, kombinierten Verkehr ausweiten
- Alle Mittel zur Verbesserung des Verkehrs ausschöpfen
- Sämtliche Verkehrssysteme sinnvoll einzusetzen und miteinander verknüpfen
- Internationale Verkehrsachsen ausbauen
- Inner- und interregionale Erreichbarkeitsverhältnisse verbessern
- Ziele des schienengebundenen Verkehrs
- Ziele des straßengebundenen Verkehrs
- Flughafen Wien-Schwechat weiterentwickeln
- Donau als Verkehrsweg vermehrt nutzen
- Leitungsfähige Breitband-Infrastruktur ausbauen

Tourismus, Freizeit und Naherholung

- Die Stärken weiterentwickeln
- Struktur und Qualität verbessern
- Natur- und kulturelles Kapital bewahren und weiterentwickeln
- Kooperieren, gemeinsame Vermarktungsstrategien entwickeln
- Neue Entwicklungen zulassen
- Sport- und Freizeiteinrichtungen für die Wohnbevölkerung und den Tourismus schaffen
- Schwerpunkte setzen und Angebote profilieren
- Strategien für die Regionalisierung des Angebots verfolgen

- Angebote vernetzen

Kultur

- Ausgewogene kulturelle Strukturen und regionale Profilierung schaffen
- Kulturelle Standortqualitäten schwerpunktmäßig verbessern und ausbauen
- Netzwerke regionaler, nationaler sowie internationaler Dimension ausbauen
- Gemeinsame Strategien im Kulturbereich, Tourismus- und Freizeitwirtschaft entwickeln

5.13 Planungsinstrumente

5.13.1 Instrumente der Bundesebene

5.13.1.1 Österreichisches Raumentwicklungskonzept

Das österreichische Raumentwicklungskonzept ist ein Planungsinstrument für die sektorübergreifende Planung auf gesamtstaatlicher Ebene. Es handelt sich um kein verbindliches Dokument, sondern besitzt einen empfehlenden Charakter. So sind hier vor allem die Grundsätze und Leitbilder der Raumentwicklung in Österreich formuliert. Dieses Dokument wird alle zehn Jahre aktualisiert, das letzte wurde im Jahr 2001 erstellt, das Nächste wird für 2011 erwartet.

Die Erstellung dieses Konzepts gehört zu einer der zentralen Aufgaben der Österreichischen Raumordnungskonferenz. Zu den Vorteilen dieses Dokuments zählt vor allem das Faktum, dass an seiner Erstellung alle betroffenen Akteure aus allen Planungsebenen teilnehmen. Ein wesentlicher Nachteil ist die schon erwähnte Unverbindlichkeit dieser Dokumente für die sektoralen Planungsinstrumente sowie für die Planungsinstrumente auf den überörtlichen und örtlichen Ebenen.

Es ergibt sich also die Frage, was dieses Dokument bewirken kann. Friedrich SCHINDEGGER behauptet, dass der ÖREK 1991 einen Einfluss auf die Novellierungen der Raumordnungsgesetze gehabt hat und dass diese Neufassungen im Zusammenhang mit den Zielsetzungen dieses Konzepts zu sehen sind (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S.78).

Auf Bundesebene werden auch verbindliche Planungsinstrumente erstellt. Diese beziehen sich jedoch nur auf einen bestimmten Sachbereich und werden vom jeweiligen Ministerium erstellt.

5.13.1.2 Waldentwicklungsplan

Durch das Forstgesetz wird der Bund zur Forstplanung ermächtigt. Die Forstplanung umfasst auch die Erstellung von zwei Planungsinstrumenten: Den Waldentwicklungsplan und den Gefahrenzonenplan.

Der Waldentwicklungsplan definiert vier Funktionen des Waldes und die Maßnahmen zu deren Verbesserung: Nutzfunktion (Waldbewirtschaftung), Schutzfunktion (Hochwasser-, Lawinen- und Windschutz), Wohlfahrtfunktion (ausgleichende Wirkung auf das Klima und Wasserhaushalt) und Erholungsfunktion. Der Waldentwicklungsplan wird von der Forstbehörde erstellt und dient als Grundlage für die forstbehördlichen Maßnahmen hinsichtlich der Bewirtschaftung. (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 92)

5.13.1.3 Gefahrenzonenplan

Der Gefahrenzonenplan definiert die wildbach- und lawinengefährdeten Bereiche und deren Gefährdungsgrad sowie die für Schutzmaßnahmen erforderlichen Flächen. Er besitzt zwar keine unmittelbare Rechtswirkung für die örtliche Raumplanung, findet aber trotzdem zunehmend Berücksichtigung in der Flächenwidmungsplanung und in der überörtlichen Raumordnung (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 92).

5.13.1.4 Bundesabfallwirtschaftsplan

Mit dem Abfallwirtschaftsgesetz erhielt der Bund die Kompetenz für die sektorale Planung im Bereich Abfallwirtschaft. Vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft wird alle fünf Jahre ein Bundesabfallwirtschaftsplan erstellt. Dieser Plan bildet die Grundlage für die Errichtung von Abfallbehandlungsanlagen für gefährliche Abfälle einschließlich der Standortfestlegungen. (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 94)

5.13.1.5 Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne und Rahmenverfügungen

Bei den Rahmenplänen handelt es sich um generelle Planungen hinsichtlich des Wasserhaushaltes, der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, des Hochwasserschutzes, der Wasserkraftnutzung und der Fischerei. Sie besitzen keinen ausgeprägten Bezug zur Raumordnung und stellen eine amtsinterne Richtlinie dar. Diese Rahmenpläne werden durch den Bescheid des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft erlassen. Verbindlich für die Gemeinden und Liegenschaftsbesitzer sind die wasserwirtschaftlichen Rahmenverfügungen. Sie werden vom Bundesministerium als Verordnung erlassen und können unter anderem eine auf die Gewässer bezogene Bodennutzung vorschreiben. (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 93)

5.13.2 Überörtliche Instrumente in Niederösterreich

Zu den Instrumenten der überörtlichen Raumordnung zählen rechtsverbindliche Programme, Planungen sowie Konzepte und Programme mit Empfehlungscharakter. Diese Instrumente können für das ganze Landesgebiet, für seine Teile oder nur für bestimmte Sektoren erstellt werden. Dabei bleibt den Ländern die Entscheidung vorbehalten, in welcher Art und Weise und welche Instrumente eingesetzt werden (vgl. ÖREK 2001, S. 27)

Den Ländern ist aber auch die Bezeichnung dieser Instrumente vorbehalten. Wie das in der Praxis aussieht, beschreibt Friedrich SCHINDEGGER: „Zu den gängigsten Begriffen der Raumplanung zählen der Plan und das Programm. Diese werden auch in den österreichischen Raumordnung(-planung)sGesetzen vorrangig verwendet, leider in einer verwirrenden Vielfalt, deren Begründung sachlich nicht nachvollziehbar ist. Man findet dort „Raumordnungsprogramme“, „Entwicklungsprogramme“, „Raumpläne“ und „Entwicklungspläne“ mit der mehr oder weniger gleichen Bedeutung. Der Begriff Konzept wird einmal als Bezeichnung für ein verbindliches Planungsinstrument der örtlichen Ebene („Räumliches Entwicklungskonzept“), ein anderes Mal zur ausdrücklichen Unterscheidung als nicht verbindliches Planungsinstrument verwendet. Die Metapher der babylonischen Sprachverwirrung (mit ihren Folgen) ist nicht weit hergeholt.“ (F. SCHINDEGGER, 1999, S. 155)

Bei der Beschreibung des überörtlichen Instrumentariums werde ich mich auf die Situation in Niederösterreich konzentrieren.

5.13.2.1 Landesentwicklungskonzept

„Ein Landesentwicklungskonzept ist ein Dokument, das die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Prinzipien der Entwicklung eines Landes als Ziele der Raumordnung und der Landesentwicklung festlegt. Das Landesentwicklungskonzept ist somit ein strategisches Steuerungsinstrument auf oberster Ebene für die landesweite Raumordnung und Raumentwicklung. Es stellt das formale Dach der landesplanerischen Aktivitäten in unterschiedlichen Sektoren, Fachbereichen und auf vielen Ebenen dar.“ (Landesentwicklungskonzept NÖ, 2004, S. 10)

Das Konzept bezieht sich also auf das gesamte Landesgebiet und bildet einen übergeordneten Rahmen für die sektorale Planung (Raumordnungsprogramme für Sachbereiche) und regionale Planung (regionale Raumordnungsprogramme). Es handelt sich somit um eine Mischung von konkretisierten Zielsetzungen, raumbezogenen Planfestlegungen und allgemeinen Richtlinien für die weiteren Planungen auf den Ebenen der Regionen und Gemeinden.

5.13.2.2 Überörtliche Raumordnungsprogramme

Falls es erforderlich ist, hat die Landesregierung Raumordnungsprogramme für Regionen oder für einzelne Sachbereiche aufzustellen und zu verordnen. Dabei muss sie von den Leitzielen, die in dem Raumordnungsgesetz formuliert sind, ausgehen. In den Raumordnungsprogrammen sind die angestrebten Ziele festzulegen, sowie zu diesen Zielen führende Maßnahmen zu konkretisieren. Raumordnungsprogramme des Landes bestehen dabei aus dem Wortlaut der Verordnung, dazugehörigen Plänen und anderen grafischen Darstellungen.

Regionale Raumordnungsprogramme

Regionale Raumordnungsprogramme sind überörtliche Raumordnungsprogramme, die für jene Teile des Landes aufzustellen sind, in denen es „zur planvollen regionalen Entwicklung notwendig ist“ (NÖ Raumordnungsgesetz 1976). In den regionalen Raumordnungsprogrammen sind Ballungsräume, ruhige Gebiete in einem Ballungsraum und ruhige Gebiete gemäß Art. 3 der Richtlinie 2002/49/EG festzulegen (vgl. NÖ Raumordnungsgesetz 1976).

Die Ziele und Maßnahmen in den regionalen Raumordnungsprogrammen beziehen sich auf den Naturraum, die Siedlungsstruktur und die Materialgewinnung. Es werden auch Siedlungsgrenzen sowie regionale Grünzonen, landwirtschaftliche Vorrangzonen, Eignungszonen für Materialgewinnung beziehungsweise Grundwasservorkommen ausgewiesen, auf der Grundlage der Österreichischen Karte 1:50 000 dargestellt sowie textlich beschrieben (vgl. 11. Raumordnungsbericht, 2005, S. 147).

Die Position der regionalen Entwicklungsprogramme gegenüber der Flächenwidmungsplanung der Gemeinde hat die Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahre 1988 verstärkt. Nach dieser Erkenntnis ist es zulässig, Baulandgrenzen in regionalen Raumordnungsprogrammen festzulegen.

Raumordnungsprogramme für Sachbereiche

„Raumordnungsprogramme für Sachbereiche haben die anzustrebenden Ziele und erforderlichen rechtlichen Maßnahmen, Infrastruktur- und Förderungsmaßnahmen

des Landes im Hinblick auf die soziale, wirtschaftliche, kulturelle und sonstige Entwicklung des Landes festzulegen.“ (NÖ Raumordnungsgesetz)

Die Sachprogramme werden zu bestimmten Sachbereichen (Sektoren) ausgearbeitet. Die populärsten Themen sind dabei Tourismus, Abfallbeseitigung, Wohnungswesen, Industrie, Infrastruktureinrichtungen, Einkaufszentren, Naturschutz usw. Dabei geht es entweder konkret um Ausweisung von Standorten oder Eignungszonen für einzelne Nutzungen oder um Freihaltung bestimmter Zonen von anderen Nutzungen und Nutzungsbeschränkungen im überörtlichen Interesse.

5.13.2.3 Überörtliche Raumordnungs- und Entwicklungskonzepte

Überörtliche Entwicklungskonzepte (beziehungsweise Raumordnungskonzepte) können von der Landesregierung für das gesamte Landesgebiet oder für einzelne Regionen erstellt werden. Sie dienen der Abstimmung von raum- und sachbereichsbezogenen Entwicklungsvorstellungen und besitzen einen unverbindlichen Charakter.

5.13.2.4 Kleinregionale Entwicklungs- und Rahmenkonzepte

Die Kleinregionalen Entwicklungskonzepte gehören zu den jüngeren Planungsinstrumenten, sind ihrem Typ nach der Entwicklungsplanung zuzurechnen und behandeln spezielle Projekte. Die Kleinregionalen Rahmenkonzepte dienen hingegen der Abstimmung der örtlichen Raumordnung der beteiligten Gemeinden. Die Inhalte dieser Konzepte werden in die örtlichen Raumordnungsprogramme integriert. Die Initiative geht in beiden Fällen von den Gemeinden selbst aus. Das Land unterstützt solche Kleinregionen inhaltlich und fördert finanziell die Erstellung der Konzepte nach entsprechenden Richtlinien. Das Regionalmanagement Niederösterreich berät die Gemeinden in organisatorischen Belangen. (vgl. 11. Raumordnungsbericht, 2005, S.147)

Ziel der kleinregionalen Rahmenkonzepte ist es, dass mehrere Gemeinden im Rahmen der kleinregionalen Zusammenarbeit ihre jeweilige örtliche Raumordnung aufeinander abstimmen. Die Erstellung dieser Konzepte ist freiwillig, für die Inanspruchnahme von Fördermitteln müssen sich mindestens sechs Gemeinden zusammenfinden, oder Gemeinden, die gemeinsam mehr als 12000 Einwohner zählen (in gar keinem Fall aber weniger als drei Gemeinden).

Das Rahmenkonzept ist rechtlich nicht verbindlich, die Gemeinden müssen sich aber dazu verpflichten, die Festlegungen dieses Konzepts in ihrer örtlichen Raumordnung umzusetzen. Zu den typischen Inhalten zählen vor allem interkommunale Betriebsgebiete, regionale touristische Schwerpunkte, infrastrukturelle Projekte usw. (vgl. 12. Raumordnungsbericht, 2008, S. 197)

5.13.2.5 Dorferneuerungsprogramme

Niederösterreich hat als erstes Bundesland in Österreich mit den Dorferneuerungsprogrammen begonnen. Dorferneuerung wird als sachbereichsübergreifende Aufgabe zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum angesehen. Dorferneuerung kann als Mittel der Regionalpolitik, zur Durchsetzung der Ziele der Raumplanung, zur Lösung örtlicher Probleme sowie zur Identitätsförderung dienen (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 99).

5.13.3 Örtliche Instrumente

In allen Bundesländern stehen den Gemeinden im Prinzip drei unterschiedliche gesetzliche Instrumente zur Verfügung: der Bebauungsplan, der Flächenwidmungsplan und ein strategisches Planungsinstrument, das von Bundesland zu Bundesland nicht nur eine unterschiedliche Bezeichnung besitzt, sondern auch im unterschiedlichen Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten steht:

Tab. 5: Örtliches Entwicklungskonzept in den Bundesländern

Bundesland	Bezeichnung	Rechtsstellung
Burgenland	Örtliches Entwicklungskonzept	Kein eigenständiges Instrument, im Landesentwicklungsprogramm geregelt
Kärnten	Örtliches Entwicklungskonzept	Eigenständiges Instrument der örtlichen Raumplanung
Niederösterreich	Örtliches Raumordnungsprogramm	Instrument setzt sich aus einem Entwicklungskonzept und einem Flächenwidmungsplan zusammen
Oberösterreich	Örtliches Entwicklungskonzept	Instrument ist ein Bestandteil des Flächenwidmungsplanes
Salzburg	Räumliches Entwicklungskonzept	Eigenständiges Instrument der örtlichen Raumplanung
Steiermark	Örtliches Entwicklungskonzept	Eigenständiges Instrument der örtlichen Raumplanung
Tirol	Örtliches Raumordnungskonzept	Eigenständiges Instrument der örtlichen Raumplanung
Vorarlberg	Räumliches Entwicklungskonzept	Eigenständiges Instrument der örtlichen Raumplanung
Wien	Stadtentwicklungsplan	Keine gesetzliche Grundlage

Quelle: eigene Darstellung nach A. Kanonier, 2007

Die Frage, warum die Gesetzgeber für dieses Instrument unterschiedliche Bezeichnungen verwenden, gehört in dieselbe Kategorie, wie die Frage, warum es in einigen Bundesländern Raumplanungsgesetze gibt, während in den restlichen Bundesländern Raumordnungsgesetze gibt. In der Fachliteratur wird meist die Bezeichnung „örtliches Entwicklungskonzept“ verwendet (vgl. A. KANONIER, 2007; F. SCHINDEGGER, 1999).

5.13.3.1 Örtliches Entwicklungskonzept

Das örtliche Entwicklungskonzept kann als Vorstufe, als Rahmen und geeignete Grundlage zum Flächenwidmungsplan und seinen Änderungen beschrieben werden. Der Flächewidmungsplan ist diesem Konzept nachgeordnet und darf ihm nicht widersprechen. Es legt die mittel- und langfristigen Ziele fest, der Planungshorizont beträgt zehn Jahre. Für die Grundeigentümer entfaltet es keine unmittelbaren rechtlichen Auswirkungen, es handelt sich eher um eine Selbstbindung der Gemeinden. Das örtliche Entwicklungskonzept hat vor allem eine ordnungspolitische, entwicklungspolitische, koordinative und partizipative Funktion. Das örtliche Entwicklungskonzept enthält zudem vor allem Konzepte zu verschiedenen Sachbereichen (Verkehrs- und Landschaftskonzept) und Berichte.

5.13.3.2 Flächenwidmungsplan

Der Flächenwidmungsplan ist das zentrale Instrument der örtlichen Planung. Er bestimmt die Bodennutzung und wird für das ganze Gemeindegebiet erstellt. Er hat das Gemeindegebiet zu gliedern und die Widmungsarten für alle Flächen festzulegen. Im Falle von übereinander liegenden Ebenen dürfen für diese verschiedene Widmungsarten festgelegt werden. Der Flächenwidmungsplan ist zudem bindend, es gibt aber keine Verpflichtung zur tatsächlichen Realisierung der Nutzung. Das bedeutet beispielsweise, dass jemand, der über ein unbebautes Grundstück verfügt, das im Flächenwidmungsplan als Bauland ausgewiesen ist, dieses nicht unbedingt bebauen muss.

Der Flächenwidmungsplan besteht aus Plandarstellung, erläuternden Text und Planzeichenverordnung. Die Plandarstellung wird in einem Maßstab von 1:5000 erstellt, außerhalb des Baulandes kann es auch 1:10000 sein.

Die Flächenwidmungspläne zählen zu den wenigen Instrumenten, die einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung des Landes unterliegen. Sie sind bindend für die gemeindliche Baubehörde und für die Liegenschaftsbesitzer. Möglichkeit zur Stellungnahme haben die benachbarte Gemeinden sowie Liegenschaftsbesitzer. Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung zur Bürgerbeteiligung (wie z.B. bei der UVP) (vgl. F. SCHINDEGGER, 1999, S. 76).

5.13.3.3 Bebauungsplan

Der Bebauungsplan ist dem Flächenwidmungsplan nachgeordnet. Er wird für jene Flächen (oder Teile von diesen) erstellt, die im Flächenwidmungsplan als Bauflächen ausgewiesen sind. Er ist eine vom Gemeinderat beschlossene Verordnung, verbindlich für Baubehörden und Liegenschaftsbesitzer. Die Mindestinhalte dieses Planes sind in den Raumordnungsgesetzen der Länder festgelegt. In Wien fungiert der Bebauungsplan gleichzeitig als Flächenwidmungsplan. Damit gibt es in Wien nur ein einziges Planungsinstrument.

5.13.4 Örtliche Instrumente in Niederösterreich

5.13.4.1 Örtliches Raumordnungsprogramm

Jede Gemeinde in Niederösterreich hat ein örtliches Raumordnungsprogramm aufzustellen und zu verordnen. Dabei muss sie von den Zielen des niederösterreichischen Raumordnungsgesetzes und den Ergebnissen aufbereiteter Entscheidungsunterlagen ausgehen und auf die Planungen des Bundes, des Landes und benachbarter Gemeinden Rücksicht nehmen.

Im örtlichen Raumordnungsprogramm sind die Planungsziele sowie die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele festzustellen. Das örtliche Raumordnungsprogramm setzt sich aus dem Örtlichen Entwicklungskonzept, den Ergebnissen aufbereiteter Entscheidungsgrundlagen, einem Erläuterungsbericht sowie dem Flächenwidmungsplan mit der Verordnung von Zielen und Maßnahmen zusammen. Örtliche Raumordnungsprogramme bestehen aus dem Wortlaut der Verordnung, dazugehörigen Plänen und anderen grafischen Darstellungen.

„Die Gemeinden haben innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten eines sie betreffenden rechtswirksamen regionalen Raumordnungsprogrammes ein örtliches

Raumordnungsprogramm aufzustellen oder dieses entsprechend zu ändern.“ (§ 30, NÖ Raumordnungsgesetz 1976)

5.13.4.2 Örtliches Entwicklungskonzept

Seit der Novelle des Raumordnungsgesetzes 1976 aus dem Jahr 1995 ist das örtliche Entwicklungskonzept im Niederösterreich ein Bestandteil der Verordnung zum örtlichen Raumordnungsprogramm und gehört mit dem Flächenwidmungsplan zu den zwei zentralen Elementen des Programms.

Die Gemeinde legt mit dem örtlichen Entwicklungskonzept die mittel- und langfristigen Ziele fest. Aufbauend auf den Ergebnissen der Grundlagenforschung (z.B. Bevölkerungsentwicklung) werden die langfristigen Ziele der Gemeinde planerisch und textlich dargestellt, wie zum Beispiel welche Funktionen Teile des Gemeindegebiets übernehmen sollen, welche Räume für die bauliche Entwicklung sinnvoll sind oder welche Grenzen bei der künftigen Entwicklung nicht überschritten werden sollen. Aufbauend auf diesen langfristigen Zielen werden dann die kurzfristigen Entwicklungsziele für die nächsten fünf bis zehn Jahre und die zu ihrer Erreichung notwendigen Maßnahmen in Form einer Verordnung festgelegt.

Die Aussagen im örtlichen Entwicklungskonzept sind genereller formuliert als die Widmungsfestlegungen in einem Flächenwidmungsplan. Die örtlichen Entwicklungskonzepte werden im Maßstab 1:10000 (manchmal auch 1:5000) dargestellt und sind in der Regel nicht parzellenscharf.

Das örtliche Entwicklungskonzept entfaltet für die Grundeigentümer keine direkten rechtlichen Auswirkungen, die Grundlage für baubehördliche Entscheidungen ist nur der Flächenwidmungsplan, beziehungsweise der Bebauungsplan. Der Flächenwidmungsplan darf dem örtlichen Entwicklungskonzept nicht widersprechen und darf nur zur Umsetzung des Entwicklungskonzepts geändert werden.

Zu den Vorteilen des örtlichen Entwicklungskonzepts gehört vor allem, dass eine langfristige Entwicklung ohne sofortige Widmung festgelegt werden kann und dass es die Möglichkeit gibt, unterschiedliche Varianten der Entwicklung zu bezeichnen und damit den Handlungsspielraum der Gemeinde zu erhöhen.

Sobald ein örtliches Entwicklungskonzept verordnet ist und sich die geplanten Widmungen innerhalb des damit vorgegebenen Spielraums bewegen, entfällt eine Begutachtung durch die Amtsachverständigen. So können in Zukunft nicht nur Entscheidungen zu Flächenwidmungen oder zu ihren Änderungen viel schneller fallen, auch das entsprechende Verfahren wird erheblich verkürzt. (vgl. Örtliche Entwicklungskonzepte und Raumordnungsprogramme)

5.13.4.3 Flächenwidmungsplan

Der Flächenwidmungsplan ist, ähnlich wie das örtliche Entwicklungskonzept, ein verpflichtender Bestandteil der Verordnung zum örtlichen Raumordnungsprogramm. Er gliedert das Gemeindegebiet nach Funktionen und legt die künftige Nutzung von Flächen fest.

Inhalt des Flächenwidmungsplanes bilden die Widmungen, Kenntlichmachungen und sonstige Festlegungen:

- **Widmungen** sind Festlegungen, die in der autonomen Entscheidungsfreiheit der Gemeinden liegen. Mit den Widmungen wird die künftige Nutzung von Parzellen bestimmt. Dabei ist auf Planungen und Maßnahmen des Bundes, des Landes und benachbarten Gemeinden Bedacht zu nehmen, soweit sie für die Raumordnung relevant sind.
- **Kenntlichmachungen** sind:
 - die Festlegungen von höheren Planungsebenen (z.B. Bundes- und Landesstraßen),
 - Nutzungsbeschränkungen, die aufgrund von Rechtsnormen der höheren Ebenen bestehen (z.B. Wasserschutzgebiete) sowie
 - Bereiche mit Gefährdungen (z.B. durch Hochwasser).
- Zu den **sonstigen Festlegungen** zählt z.B. die Ausweisung von Zentrumszonen.

Der Flächenwidmungsplan gilt nach seiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung (Prüfung des rechtmäßigen Zustandekommens und der Einhaltung der raumordnungsgesetzlichen Planungsbestimmungen) als rechtsverbindlich, das heißt als Gemeinde-Verordnung. Eine Änderung bedarf wiederum der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Rechtsverbindlichkeit bedeutet unter anderem, dass die Baubehörde bei Bauanzeigen, Ansuchen um Baubewilligung oder Änderung der Grundstücksgrenzen im Bauland prüfen muss, ob das Vorhaben dem Flächenwidmungsplan entspricht. Für bereits bestehende, rechtmäßig errichtete Bauwerke hat aber der Flächenwidmungsplan keine Auswirkungen. Auch wenn es Widersprüche zwischen der Flächenwidmung und dem tatsächlichen Baubestand gibt.

Der Flächenwidmungsplan wird im Maßstab 1:5000 erstellt, ist parzellenscharf und umfasst das gesamte Gemeindegebiet. In der planerischen Darstellung müssen die Grundstücksgrenzen und die Grundstücksnummern erkennbar sein.

5.13.4.4 Bebauungsplan

Der Bebauungsplan basiert nicht auf dem Raumordnungsgesetz, sondern auf der Bauordnung. Es wird in Form einer Verordnung erlassen. Dieser Erlass ist aber nicht verpflichtend. Nicht jede Gemeinde verfügt über einen solchen Plan. Der Bebauungsplan besteht aus einem Verordnungstext, einem Plan und gegebenenfalls aus sonstigen Abbildungen. Er geht vom Flächenwidmungsplan aus und hat diesen als Grundlage. So soll vor allem die Intensität und Gestaltung der Bebauung sowie Verkehrserschließung geregelt werden. Deswegen bezieht sich der Bebauungsplan nur auf die im Flächenwidmungsplan als Bauland ausgewiesenen Flächen.

Zu den Pflichtinhalten des Bebauungsplans zählen die **Straßenfluchtlinien**, die öffentlichen Verkehrsflächen von sonstigen Widmungen abzugrenzen und die allenfalls abzutretende Fläche festzulegen. Weiters die **Bebauungsweise**, die vorschreibt, wie die Gebäude im Verhältnis zu den seitlichen Grundstücksgrenzen eines Bauplatzes anzuordnen sind und die **Bauklasse** oder **höchstzulässige Gebäudehöhe**, die eine einheitliche Gebäudehöhe in einem bestimmten Bereich regelt.

Der Bebauungsplan wird im Maßstab 1:000 oder 1:2000 erstellt, bestimmte Abstände werden metergenau bis zentimetergenau beziffert. Bei Bauanzeigen, Ansuchen um Baubewilligung oder Änderung der Grundstücksgrenzen im Bauland muss die Bau-

behörde prüfen, ob das Vorhaben dem Bebauungsplan entspricht. Für bereits bestehende rechtmäßig errichtete Bauwerke hat der Bebauungsplan keine Auswirkungen, auch wenn es Widersprüche zwischen dem Plan und der Realität (tatsächlicher Baubestand) gibt. Erst bei neuen Bauvorhaben kommen die Festlegungen des Bebauungsplans zum Tragen.

Das Verfahren zum Erlass eines Bebauungsplanes entspricht dem Verfahren beim Flächenwidmungsplan. Er muss aber nicht von der Aufsichtsbehörde genehmigt, sondern nur inhaltlich und formell geprüft werden.

5.13.5 Vertragsraumordnung, aktive Baulandpolitik

Vertragsraumordnung und aktive Baulandpolitik gehören zu jenen Instrumenten, die relativ neu sind und die nicht in den Raumordnungsgesetzen definiert sind. Trotzdem sind es relativ effiziente Instrumente zur Steuerung der Raumentwicklung auf der Gemeindeebene. Aktive Baulandpolitik betreibt eine Gemeinde durch den Ankauf oder den Tausch von Liegenschaften und durch Weitergabe an Bauwillige. Zu diesem Zweck haben mehrere Gemeinden Bodenbeschaffungsfonds eingerichtet. Die Vertragsraumordnung basiert auf dem Prinzip, dass der Zeitpunkt der Widmungsrealisierung nicht mehr allein den Grundeigentümern überlassen wird. Die Gemeinde legt für eine bestimmte Widmung oder Nutzung eine Frist. Wird diese Widmung oder Nutzung innerhalb dieser Frist nicht realisiert, kann eine entschädigungslose Rückwidmung erfolgen. Typisches Beispiel ist dabei die Umwidmung von Grünland auf Bauland. Wird ein solches Grundstück nicht innerhalb von fünf oder zehn Jahren bebaut, folgt eine Rückwidmung zurück auf Grünland (vgl. ÖREK, 2001, S. 28)

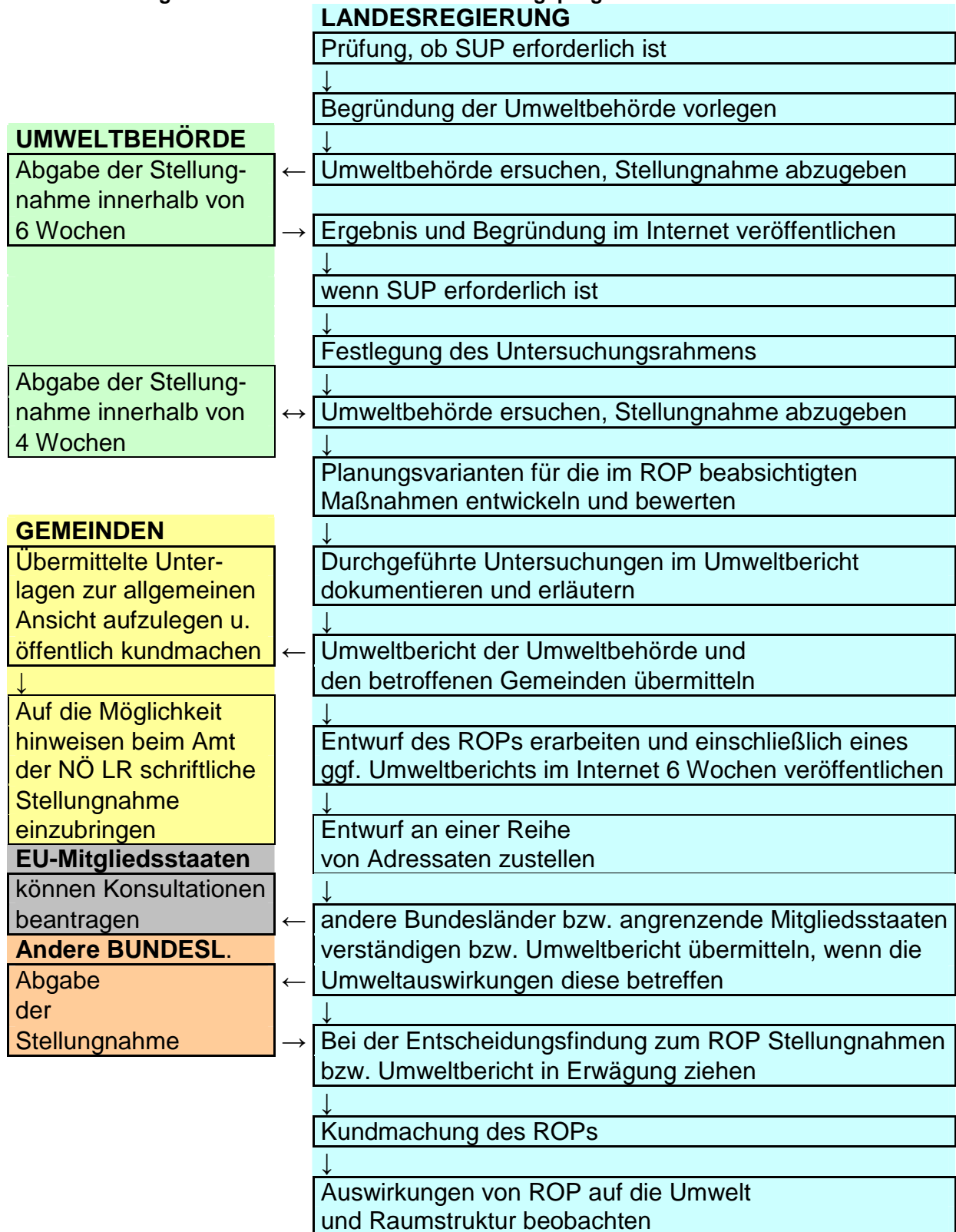
5.14 Planungsverfahren

5.14.1 Überörtliche Raumordnungsprogramme

Das Verfahren bei der Aufstellung und Änderung der überörtlichen Raumordnungsprogramme (ROP) in Niederösterreich ist maßgeblich durch die SUP-Richtlinie beeinflusst. Eine SUP ist bei der Aufstellung von neuen sowie bei manchen Änderungen von überörtlichen Raumordnungsprogrammen erforderlich. Hier eine schematische Darstellung ist auf der Abbildung 5 zu finden.

Mit „einer Reihe von Adressaten“ sind folgende Adressaten gemeint: Landtagsklubs, Umweltbehörde, betroffene Gemeinden, Wirtschaftskammer Niederösterreich, Kammer für Arbeiter und Angestellte in Niederösterreich, Niederösterreichische Landes-Landwirtschaftskammer, Kammer für Arbeiter und Angestellte in der Land- und Forstwirtschaft in Niederösterreich, Ärztekammer für Niederösterreich, Interessenvertretungen für die Gemeinden im Sinne des § 119 der NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBl. 1000, Katholische Kirche, Evangelische Kirche Augsburgischen und Helvetischen Bekenntnisses, Militärkommando Niederösterreich, Kammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten für Wien, Niederösterreich und Burgenland, Arbeitsmarktservice Landesgeschäftsstelle Niederösterreich, die für die Energieversorgung Niederösterreichs zuständigen Unternehmungen, Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, Verband land- und forstwirtschaftlicher Betriebe Niederösterreichs

Abb. 5: Planungsverfahren überörtliche Raumordnungsprogramme

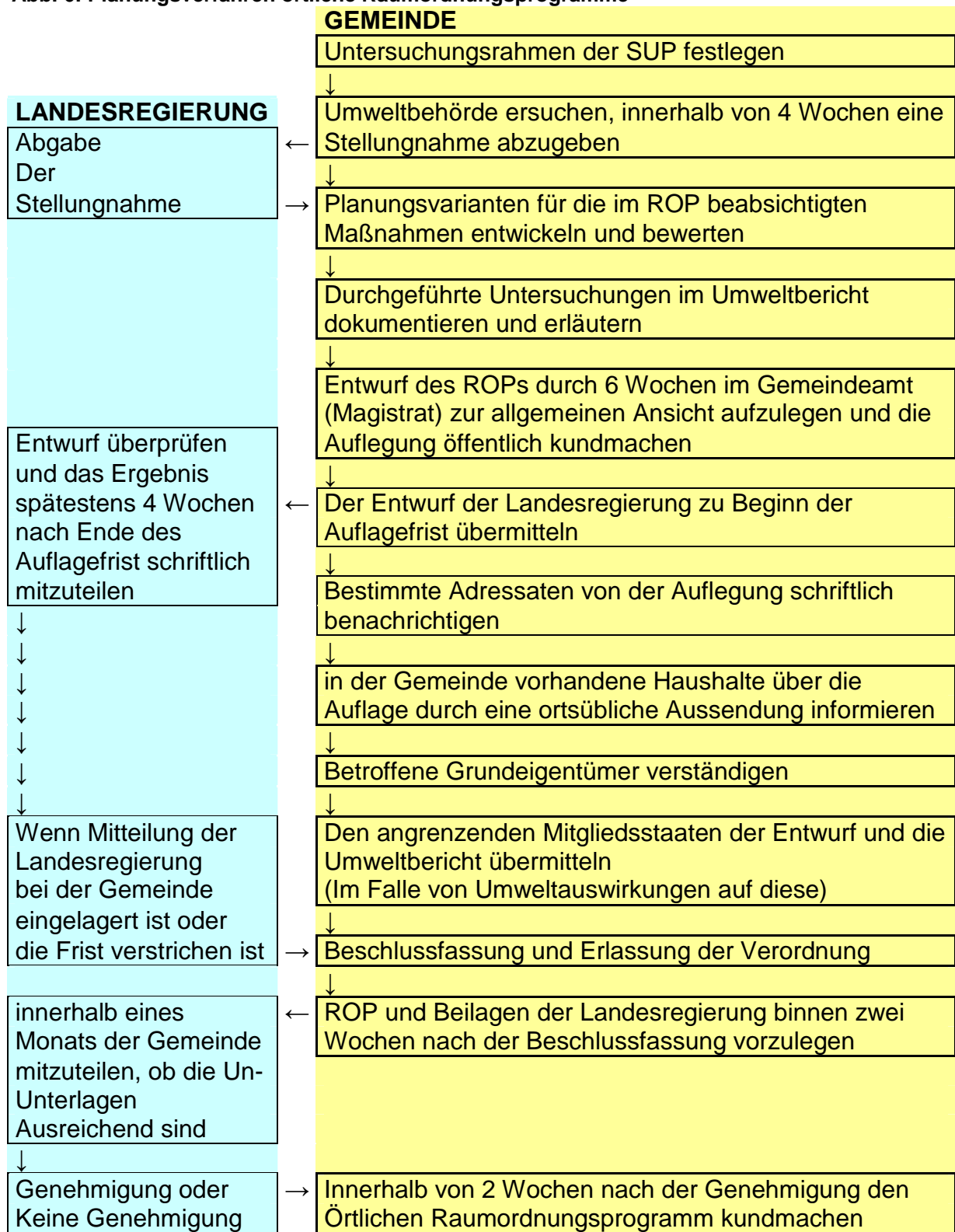


Quelle: eigene Darstellung nach dem Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz

5.14.2 Örtliche Raumordnungsprogramme

Das Verfahren bei der Aufstellung der örtlichen Raumordnungsprogramme ist - ähnlich wie im Falle der überörtlichen - durch die SUP-Richtlinie beeinflusst:

Abb. 6: Planungsverfahren örtliche Raumordnungsprogramme



Quelle: eigene Darstellung nach dem Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz

Zu den „bestimmten Adressaten“ zählen die angrenzenden Gemeinden, die NÖ Wirtschaftskammer, die Kammer für Arbeiter und Angestellte für NÖ, die NÖ Landes-Landwirtschaftskammer sowie die Interessensvertretungen für die Gemeinden im Sinn des § 119 der NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBl. 1000

Als betroffene Grundeigentümer gelten die Eigentümer jener Grundstücke, die von der Neu- oder Umwidmung erfasst sind, sowie deren unmittelbare Anrainer.

Als Beilagen gelten die Dokumente der Entscheidungsgrundlagen, ein Auszug aus dem Protokoll über die Sitzung des Gemeinderates, in der die Verordnung beschlossen wurde, die Kundmachung und die Nachweise der Verständigung der Nachbargemeinden und der Interessenvertretungen und die hierauf eingelangten Stellungnahmen.

Ähnlich wie bei den überörtlichen, ist auch bei den örtlichen Raumordnungsprogrammen Jedermann berechtigt, innerhalb der Auslegungsfrist zum Entwurf eine schriftliche Stellung zu nehmen.

Ein wichtiger Schritt im gesamten Verfahren ist die Genehmigung durch die Landesregierung. Das Raumordnungsgesetz schreibt vor, in welchen Fällen die Genehmigung zu versagen ist.

5.15 Aktuelle Konfliktbereiche

5.15.1 Einkaufszentren in nicht-integrierter Lage

Einkaufszentren haben in den letzten Jahren viele Novellierungen von Raumordnungsgesetzen initiiert und können als „unendliche Geschichte“ bezeichnet werden. Warum dies so ist, beschreiben Arthur KANONIER (2003, S. 56-57) und Friedrich SCHINDEGGER (1999, S. 120):

Im letzten Jahrzehnt waren für zahlreiche Städte, Stadtumlandgemeinden sowie regionale Zentren im ländlichen Raum Einkaufszentren regelmäßig auf der Tagesordnung der örtlichen Raumplanung. Die Einkaufszentren bedürfen wegen des überörtlichen Zusammenhangs in allen Ländern einer besonderen Genehmigung der Landesregierung. Die Begründung solcher besonderen Genehmigung liefert die Entwicklung in der Nahversorgungsstruktur, wo die Expansion von Einkaufszentren an den Rändern der Siedlungsgebiete die bestehenden Nahversorgungsstrukturen zerstört, die gewachsenen Versorgungszentren in den Siedlungskernen beeinträchtigt und zusätzliches Autoverkehr produziert. „Allerdings zeigte sich, dass diese Entwicklung mit behördlichen Vorschriften allein kaum in den Griff zu bekommen ist. Immer wieder werden die stets verfeinerten Bestimmungen umgangen. Vielfach treten die Gemeinden gegenüber dem Land als „Verbündete“ der Projektwerber auf, da für sie die zusätzlichen Steuereinnahmen deutlicher erkennbar sind als die Nachteile für die räumliche Entwicklung“ (F. SCHINDEGGER, 1999, S. 120). Diese Situation hat in einigen Bundesländern zur Erarbeitung von überörtlichen Raumordnungsprogrammen für Einkaufszentren geführt. Diese legen von vornherein zulässige Standortgemeinden, sowie Richtlinien für kleinräumige Standortwahl fest. Die Gesetzgeber überlassen aber die Festlegung von konkreten EKZ-Standorten nicht allein den Gemeinden. In einigen Ländern können die Gemeinden nur dann Sonderflächen für EKZ ausweisen, wenn die entsprechende Widmung mit überörtlichen Planungen übereinstimmt.

Auch der Bund hat sich bemüht, die Entstehung von Einkaufszentren außerhalb von Orts- und Stadtkernen einzuschränken. Durch die Änderung der Gewerbeordnung

1997 dürfen die EKZ nur dann gewerberechtlich bewilligt werden, wenn keine negativen Beschäftigungseffekte und keine Gefährdung der Nahversorgung zu erwarten sind (als Voraussetzung bleibt auch die entsprechende Widmung). Der Verfassungsgerichtshof hat aber die EKZ-Bestimmungen teilweise aufgehoben. Gründe dafür waren die wenig differenzierte EKZ-Typisierung sowie geringe Plausibilität der Berechnung der Tatbestände „Gefährdung der Nahversorgung“ und „negative Beschäftigungsaspekte“.

5.15.2 Baulandhortung und Vertragsraumordnung

Eine in der letzten Zeit oft vorkommende Situation: Eine Person besitzt ein Grundstück, das im Flächenwidmungsplan der betreffenden Gemeinde als Grünland ausgewiesen ist. Diese Person spekuliert, wie man mit diesem Grundstück den höchsten Ertrag bei gleichzeitig niedrigsten Investitionen erzielen kann. Sie kann das Grundstück beispielsweise land- und forstwirtschaftlich nutzen. Noch effizienter wäre aber eine Umwidmung von Grünland in Bauland, bei dem es ohne beträchtliche Investitionen zu einer Wertsteigerung des Grundstücks kommt. Das einzige, was getan werden muss, ist die Änderung des Flächenwidmungsplanes und diese Änderung geschieht bei der letzten Gemeinderatsitzung. Die Person besitzt jetzt ein Grundstück, auf dem gebaut werden darf, aber nicht gebaut werden muss. Sie besitzt bereits ein Haus, somit gibt es keinen Grund, ein Zweites zu bauen. Vielleicht wird sie in der Zukunft dieses Grundstück innerhalb derer Familie (an die Kinder) weitervergeben oder dieses Grundstück einfach verkaufen. Sicher ist dies eine bessere Lösung, als das Grundstück heute (vielleicht an Bauwillige) zu verkaufen und das Geld auf der Bank anzulegen. Der Ertrag wäre niedriger.

In der Gemeinde gibt es aber mehrere solche Personen. Ähnlich haben auch andere Grundstückseigentümer gehandelt und die Gemeinde verfügt jetzt über eine beträchtliche Baulandreserve. Es muss aber trotzdem neues Bauland gewidmet werden. Warum? Weil es Bauwillige gibt, die bauen wollen, aber keine Baugrundstücke zur Verfügung haben. Paradoxe Situation: So viel Bauland und trotzdem muss Neues gewidmet werden. Als Folge dieser Knappheit steigen auch die Bodenpreise.

Dieser Konfliktbereich hat seinen Ursprung in der falschen Verwendung des zentralen Instruments der örtlichen Raumplanung, nämlich dem Flächenwidmungsplan. Seitens der verantwortlichen Lokalpolitiker wurde er nicht als Instrument der Planung, sondern als „[...] Protokoll über den Stand des politischen Konsens betreffend die Verteilung der (wertsteigernden) Baulandwidmungen“ (F. SCHINDEGGER, 1999, S.79) verstanden. Eine Umwidmung von Grünland in Bauland wurde seitens der Grundbesitzer als Vorgehen zur Baubewilligung verstanden. Dieses führte dazu, dass die Flächenwidmungspläne bei jeder Gemeinderatssitzung abgeändert wurden und diese Änderungen nicht durch spezifische Projekte, sondern durch „einfache“ Umwidmung von Grünland ins Bauland ausgelöst werden.

Diese Entwicklung führte dazu, dass in mehreren Bundesländern eine Vertragsraumordnung eingeführt worden ist. Es geht um eine Möglichkeit, die Baulandwidmung an privatrechtlich vereinbarte Bedingungen mit den Grundstückseigentümern zu knüpfen. Diese Vereinbarung betrifft vor allem eine Frist für die tatsächliche Inanspruchnahme der Widmung durch Bebauung. Nach dieser Frist kann das Grundstück entschädigungslos rückgewidmet werden (vgl. F.SCHINDEGGER, 1999, S.80).

5.15.3 Aktuelle Konfliktbereiche in Niederösterreich

Natura 2000

In Niederösterreich sind die Natura 2000-Schutzgebiete und Schutzobjekte relativ großzügig vorhanden, die Schutzgebiete decken ca. 18 % der Landesfläche ab. Es gibt aber immer wieder Menschen, die - teilweise durch falsche Medieninformation - ein Natura 2000-Schutzgebiet mit einem Naturschutzgebiet gleichsetzen. Daraus entstehen Konflikte, weil in Naturschutzgebieten laut dem Naturschutzgesetz jede bauliche Tätigkeit untersagt ist. Solch strenge Vorschriften gelten aber nicht für die Natura 2000-Schutzgebiete. Ein konkretes Beispiel ist ein Steinbruch in einem Natura 2000-Schutzgebiet. Die Erweiterung dieses Steinbruchs stellte keine Gefährdung für dieses Schutzgebiet dar, trotzdem gab es Proteste, weil manche Akteure behaupteten, dass dieses Gebiet am strengsten geschützt sei.

EU-Richtlinien versus Ziele der örtlichen Raumordnung

Einige Gemeinden, die im Rahmen eines kleinregionalen Rahmenkonzepts den Schwerpunkt auf Wirtschaftsentwicklung gesetzt haben, legten einen interkommunalen Wirtschaftsstandort fest und änderten entsprechend dazu die Widmung. Die Landesregierung musste leider im Rahmen der strategischen Umweltprüfung die Widmungsänderung versagen, da es sich um ein Feinstaubssedimentierungsgebiet handelte (laut der Immissionsschutz-Richtlinie).

Baulanderweiterungen in den Rückzugsräumen

Die Bürgermeister in den Gemeinden mit starker Abwanderung kämpfen um jeden Einwohner und dementsprechend wollen sie auch deren Wünsche erfüllen. Zu diesen zählen auch die Ausweisungen von neuem Bauland, meistens am Rande des Siedlungsgebiets, während in den alten Ortskernen bereits Gebäude vorhanden sind. Dieses Problem betrifft vor allem Ortschaften, in denen keine soziale Infrastruktur vorhanden ist und deswegen auch in der Zukunft nicht mit einer Bevölkerungszunahme zu rechnen ist.

Geruchsbelästigung durch Intensivierung der Landwirtschaft

Unterhalb der Widmungskategorie Grünland dominieren bis heute in den Flächenwidmungsplänen der niederösterreichischen Gemeinden zwei Unterkategorien: Grünland-Landwirtschaft und Grünland-Forstwirtschaft. In der Vergangenheit, wenn die Landwirtschaft eher extensiv betrieben wurde, stellten diese Widmungen kein Problem dar. Heute stellt die Geruchsbelästigung jedoch eine erhebliche Beeinträchtigung der Lebensqualität dar, wenn eine intensive und industriell strukturierte Landwirtschaft dominiert.

Einkaufszentren in Ortskernen

Dieser Problembereich knüpft an die im Kapitel 5.15.1 beschriebene Situation an. Nachdem es durch mehrere Gesetzesnovellierungen gelungen ist, die Entstehung der neuen Handelseinrichtungen auf die Ortskerne zu reduzieren, entstand ein neues Problem: Für die in den Ortskernen angesiedelten lokalen Einzelhändler stellen die Einkaufszentren mit überregionalen Handelsketten eine zu starke Konkurrenz dar. Dementsprechend protestieren sie gegen Einkaufszentren in den Ortskernen.

Kulturerbe versus Siedlungserweiterung und Hochwasserschutz

Dieser Problembereich bezieht sich auf die Wachau. Auf der einen Seite soll die hier vorhandene Kulturlandschaft erhalten bleiben, auf der anderen Seite ist die Wachau kein Museum, sondern ein Lebensraum für die Menschen. Um die Wachau am Leben zu halten, ist es notwendig, die Ziele des Kulturerbeschutzes und der Siedlungsentwicklung - dazu zählen auch Siedlungserweiterungen und bauliche Maßnahmen zum Hochwasserschutz - aufeinander abzustimmen.

6 Raumordnung in der Slowakei

6.1 Bodennutzungs- und Allokationsprozess

Wie schon im Kapitel 5.1 erwähnt, kann die Ebene der Europäischen Union bei diesem Vergleich außer Acht bleiben, da sie beide Staaten gleichermaßen beeinflusst. Die Nutzung von Boden wird ähnlich wie in Österreich auf mehreren Ebenen beeinflusst. Konkrete Funktion wird einem Grundstück oder einer Parzelle erst durch den Gebietsplan einer Gemeinde zugewiesen.

Die sektorübergreifenden Planungsdokumente auf der Staatsebene, die Nationalstrategie und die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei beeinflussen den Bodennutzungsprozess nur indirekt über Grundsätze und Leitbilder. Eine direkte Wirkung auf die Bodennutzung haben sektorale Planungen zum Beispiel aus dem Bereich Landwirtschaft und Hochwasserschutz. Mit den Vorgaben und Instrumenten aus diesen Bereichen müssen die Gebietspläne auf der regionalen und örtlichen Ebene übereinstimmen.

Auf der regionalen Ebene beeinflussen nur die Gebietpläne von Regionen den Bodennutzungsprozess direkt. In diesen werden bestimmte gemeinnützige Bauten hinsichtlich der Nutzungsfunktion von konkreten Flächen bestimmt. Zu den gemeinnützigen Bauten zählen beispielsweise Flächen für Rohstoffgewinnung oder Flughäfen, Häfen usw. Die konkrete Funktion wird den Flächen jedoch erst im Gebietsplan einer Gemeinde zugewiesen.

Auf der Gemeindeebene beeinflussen den Bodennutzungsprozess vor allem zwei Instrumente: Der Gebietsplan einer Gemeinde und der Gebietsplan einer Zone. Für den Bodennutzungsprozess ist der Gebietsplan einer Gemeinde das zentrale Instrument. In diesem Dokument werden den einzelnen Flächen konkrete Nutzungsfunktionen zugewiesen. Diese Funktionen sind aber durch die Vorgaben der sektoralen Planungen (z. B. Landwirtschaft, Naturschutz, Wasserwirtschaft, Landwirtschaft usw.) und Planungen auf den höheren Ebenen beeinflusst. Zur Präzisierung der Nutzungsfunktionen dient der Gebietsplan einer Zone. Aufbauend auf dem Gebietsplan stellt dieser beispielsweise Art und Maß der Bebauung fest.

6.2 Akteure des Bodennutzungsprozesses

6.2.1 Die Bürger

Die Bürger treten im gesamten Bodennutzungsprozess in mehreren Rollen auf. Die erste Rolle, die jeder Bürger ausüben kann, ist die Rolle des Wählers. Die Wähler haben die Möglichkeit, ihre Vertreter auf der gesamtstaatlichen sowie Kreis- und Gemeindeebene einmal in vier Jahren zu wählen. Auf der Gemeinde- und Kreisebene unterliegen dann die zentralen Planungsinstrumente (Gebietsplan einer Gemeinde beziehungsweise einer Region) einer Abstimmung der Gemeinde- beziehungsweise Kreisvertretung. Die Vertreter auf der gesamtstaatlichen Ebene (also die Abgeordneten im Nationalrat) haben die Möglichkeit, das gesamte Gebietsplanungsgesetz kreieren.

Der Bodennutzungsprozess kann jedoch auch öfter als einmal in vier Jahren beeinflusst werden. Vor allem bei der Realisierung von größeren Projekten verlassen sich

die Vertreter der Gemeinde nicht nur auf ihr Mandat. Mit Hilfe von elektronischen Befragungen versuchen sie die aktuelle öffentliche Meinung zu ermitteln und diese bei konkreten Entscheidungsprozessen berücksichtigen. Die Initiative kommt aber auch von den Bürgern selbst. Vor allem wenn sie die Realisierung von konkreten Projekten verhindern wollen, organisieren sie Protestversammlungen und unterschreiben Petitionen. Solche Aktivitäten werden im Planungsprozess immer öfter berücksichtigt.

Der Bodennutzungsprozess kann aber auch in der Rolle eines Grundstücksbesitzers beeinflusst werden. Die Entscheidungen zur konkreten Nutzung sind zwar durch die Vorgaben der Planungsinstrumente (vgl. Kap. 6.13) auf allen Planungsebenen (vgl. Kap. 6.4) beeinflusst, diese können jedoch die Grundstückbesitzer nicht zur Realisierung der Nutzung zwingen.

6.2.2 Autorisierte Architekten

Ein autorisierter Architekt tritt in der Rolle des Bearbeiters und des Besorgers der gebietsplanerischen Dokumentation auf. Die Art und Weise des Erwerbs und Erlöschens dieser Qualifikation wird in einem eigenen Gesetz geregelt (siehe Kapitel 6.9.1.3). Dieser Akteur ist vor allem deswegen wichtig, weil er als Bearbeiter selbst für den Inhalt der gebietsplanerischen Dokumentation verantwortlich ist.

6.2.3 Staatsverwaltung und öffentliche Verwaltung

Akteure, die aus dem Bereich Staats- beziehungsweise öffentliche Verwaltung kommen, können im Bodennutzungsprozess in unterschiedlichen Rollen auftreten: Als Besorger, Genehmiger sowie übergeordnete Behörde (Aufsichtsbehörde).

Der **Besorger** entscheidet über die Besorgung der Planungsdokumente. Er wählt den Bearbeiter und konsultiert mit ihm die einzelnen Schritte bei der Erstellung der Planungsdokumentation. Seine Aufgaben sind, die Staatsinteressen zu schützen sowie die Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften zu überprüfen.

Die **Aufsichtsbehörde** überprüft die Übereinstimmung des Entwurfs der gebietsplanerischen Dokumentation mit den übergeordneten Planungsdokumenten, mit den Rechtsvorschriften und mit dem Auftrag der gebietsplanerischen Dokumentation.

Tab. 6: Die Akteure in dem Planungsprozess

Ebene	Instrument	Besorger	Aufsichtsbehörde	Genehmiger
staatliche	KURS	Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung	keine	Regierung der Slowakischen Republik
regionale	Gebietsplan einer Region	Kreisamt	Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung	Kreisparlament
lokale	Gebietsplan einer Gemeinde	Gemeindeamt	Bauamt auf der Kreisebene	Gemeinderat
lokale	Gebietsplan einer Zone	Gemeindeamt	Bauamt auf der Kreisebene	Gemeinderat

Quelle: eigene Darstellung nach M. HALÁS, 2006, S. 35, geändert

Der **Genehmiger** genehmigt nach der Empfehlung der Aufsichtsbehörde die Gültigkeit der gebietsplanerischen Dokumentation (vgl. M. HALÁS, 2006, S. 35).

6.2.3.1 Das Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung

Das Ministerium ist zuständig für die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei. Es ist gleichzeitig auch als Aufsichtsbehörde für die Planung auf der regionalen Ebene der zuständig.

6.2.3.2 Das Verteidigungsministerium

Das Verteidigungsministerium ist zuständig für die Besorgung und Genehmigung der Gebietspläne für die Militärbezirke. Es zählt damit zu den Gebietsplanungsbehörden.

6.2.3.3 Sonstige Ministerien

Sonstige Ministerien und zentrale Staatsbehörden stellen den Raumplanungs- und Gebietsplanungsbehörden Unterlagen sowie sektorale Konzeptionen zur Verfügung. Sie arbeiten hinsichtlich der Ausarbeitung, Erörterung und Realisation der Planungsdokumente zusammen.

6.2.3.4 Bauamt auf der Kreisebene

Die Bauämter auf Kreisebene gehören zu den Organen der spezialisierten Staatsverwaltung. Sie vertreten den Staat bei der Erörterung der Gebietspläne der Gemeinden und Zonen, sind also als Aufsichtsbehörde für die Planungen auf der Gemeindeebene tätig. Sie überprüfen beispielsweise die Übereinstimmung der Gebietspläne der Gemeinden mit den übergeordneten Planungsdokumenten und mit anderen Rechtsvorschriften.

6.2.3.5 Die Kreise

Die Kreise gehören zu der öffentlichen Verwaltung auf der überörtlichen Ebene. Sie sind zuständig für die Besorgung und Aktualisierung der Gebietspläne für Kreise. Als Selbstverwaltungseinheiten entstanden sie offiziell erst im Jahre 2001. Die Kompetenz, Gebietspläne für Regionen zu besorgen und zu genehmigen, ist erst mit der Gesetznovelle aus dem Jahre 2003 vom Staat auf die Kreise übergegangen.

6.2.3.6 Gemeinden

Gemeinden gehören zur öffentlichen Verwaltung auf der lokalen Ebene. Sie sind zuständig für die Besorgung und Aktualisierung der Gebietspläne für Gemeinden und für die Zonen. Im Falle von den zwei größten Städten Bratislava und Košice sind die Kompetenzen zwischen Stadt und Stadtteile aufgeteilt. Die Gesamtstädte sind für die Gebietspläne der Gemeinden, die Stadtteile für die Gebietspläne der Zonen zuständig.

6.3 Raumplanungssystem

Dem Raumplanungssystem, ähnlich wie in Österreich, dominieren die öffentlichen Akteure mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten. In der unterstehenden Tabelle sind die einzelnen Akteure aus dem Bereich Staats- und öffentliche Verwaltung mit den entsprechenden Instrumenten dargestellt:

Tab. 7: Raumplanungssystem in der Slowakei; Ebenen und Instrumente

Ebene	adm	EU	Staat	Kreis	Gemeinde
funk					
EU		EUREK			
		EU-Richtl.			
Staat			Gebietsplanungs- unterlagen		
			KURS		
			Ressortpl.		
Region				Gebietsplanungs- unterlagen	
				Gebietsplan einer Region	
Gemeinde					Gebietsplanungs- unterlagen
					Gebietsplan Einer Gemeinde
Gemeindeteil					Gebietsplan Einer Zone

Quelle: eigene Darstellung (Verzeichnis von Abkürzungen am Ende der Arbeit)

Die Ebene der Europäischen Union beeinflusst das slowakische Raumplanungssystem im selben Maße wie das österreichische, also vor allem über Richtlinien, die in das Nationalrecht übernommen werden müssen. Das Europäische Raumentwicklungskonzept dient eher als Inspiration bei der Erstellung der Konzeptionen und Strategien auf staatlicher Ebene.

Auf der Staatsebene ist das Zentrale Planungsinstrument die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei. In ihrem verbindlichen Teil generiert sie Anforderungen auf die sektoralen Konzeptionen sowie auf die Planungsdokumente auf den niedrigeren Planungsebenen. Die Aussagen sind aber nicht parzellenscharf, sie beziehen sich auf Agglomerationen, Regionen und Siedlungsachsen, die nicht weiter definiert beziehungsweise abgegrenzt sind. An die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei knüpfen dann die sektoralen Konzeptionen (Ressortpläne) an.

Auf der regionalen Ebene, die der überörtlichen in Österreich entspricht, wird als Planungsinstrument der Gebietsplan einer Region eingesetzt. Diese Planungsregionen entsprechen meistens den Kreisen und die Aussagen in dem verbindlichen Teil dieses Dokument beziehen sich auf konkrete Gemeinden. Formuliert werden vor allem Leitbilder und Ziele der künftigen Entwicklung.

Das zentrale Planungsinstrument ist der Gebietsplan einer Gemeinde. In diesem Planungsdokument werden konkreten Flächen konkrete Funktionen und Nutzungsbeschränkungen zugewiesen. Noch präziser ist der Gebietsplan einer Zone: Aufbauend auf der Funktion einer Fläche regelt er die Art und Weise der Nutzung. Die Gebietsplanungsunterlagen dienen auf allen Ebenen als Unterlagen für die Gebietsplanungsdokumente.

6.4 Planungsebenen

6.4.1 Staatliche Ebene

Bei der Planung auf staatlicher Ebene besitzt der Plan eher einen wirtschaftlichen Charakter und mündet in allgemeinen Leitlinien der Gebietsplanung. Die Steuerung der Tätigkeiten der Gebietsplanung sollte sich vor allem in der Gestaltung der Rechtsvorschriften, Normativen, Regulativen und Limits (also "Spielregeln") äußern. (vgl. M. HALÁS, 2009, S. 29)

Die gesamtstaatliche Ebene der Gebietsplanung fällt unter das Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung (Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja), Sektion Gebietsplanung und Bauordnung (sekcia územného plánovania a stavebného poriadku). Das grundlegende Gebietsplanungsdokument auf dieser Ebene ist die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei. Im Vergleich zu den Dokumenten aus der sozialistischen Ära, die einen direktiven Charakter besaßen, besitzt die Konzeption einen empfehlenden Charakter.

6.4.2 Regionale

Man spricht in der Slowakei von einer regionalen Ebene, wenn Gebietsplanungsdokumente für ein Gebiet, das mehrere Siedlungseinheiten enthält, oder für Gebiete, wo spezielle Interessen angewendet werden (z.B. Industrie, Landwirtschaft, Erholung usw.) gemeint sind. Eine Region ist also nicht mit einem Selbstverwaltungskreis gleichzusetzen. Eine Region kann nur ein Teil eines Kreises sein, sowie sich über die administrativen Grenzen von zwei Kreisen erstrecken. Die Planungskompetenzen sind nicht strikt einer politischen Ebene zugesprochen und sind zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung aufgeteilt.

Die meisten Kompetenzen auf regionaler Ebene im Bereich Gebietsplanung fallen unter die höheren Gebietseinheiten (Kreise). Das grundlegende Gebietsplanungsdokument ist der Gebietsplan einer Region. Diese Gebietspläne regeln vor allem den Verkehr auf der Meso- und Mikroebene, die Folgen der Bevölkerungszu- und Abnahme, der Migration, des Pendelns usw.

Aus der Sicht der beteiligten Akteure ist die regionale Ebene die Problematischste. Auf dieser Ebene partizipieren die meisten Subjekte: die Staatsverwaltung auf der gesamtstaatlichen und regionalen Ebene (Ministerium, Bauämter auf der Kreisebene), die regionale und örtliche Selbstverwaltung (Vertreter der Kreise und Gemeinden) sowie Akteure der Wirtschaft und Verwaltung. Ein Konsens aller beteiligten Subjekte wird damit nötig.

6.4.3 Lokale

Die Kompetenzen auf der lokalen Ebene fallen unter die Stadt- und Gemeindeämter. Aufgrund dieser sollen alle Gemeinden über gebietsplanerische und Bauverwaltungskompetenzen verfügen. Wenn die Gemeinden nicht in der Lage sind, eigene Planungs- und Baubehörden zu errichten, sollen sie die Möglichkeit haben, die Dienste der übergeordneten Bauämter zu nutzen, oder sich zu assoziieren und einen gemeinsamen Service für die Gemeindevertretungen der assoziierten Gemeinden schaffen.

Auf der lokalen Ebene gibt es zwei Gebietsplanungsdokumente: Gebietsplan einer Gemeinde und Gebietsplan einer Zone. Der Gebietsplan einer Gemeinde wird für das Gebiet einer oder mehreren Gemeinden bearbeitet und regelt die funktionale Abgrenzung und Ordnung der Flächen und bestimmt die Basisgrundsätze der Gebietsorganisation einer Gemeinde. Der Gebietsplan einer Gemeinde wird nur für einen Gemeindeteil bearbeitet und regelt die Grundsätze und Regulativen einer ausführlicheren räumlichen Ordnung und funktionalen Nutzung von Grundstücken, Bauten, Grünanlagen und öffentlicher technischer und Verkehrsausstattung.

Die gebietsplanerische Tätigkeit der Gemeinden beinhaltet neben der Besorgung und Bearbeitung der gebietsplanerischen Dokumente auch die Erhaltung des aktuellen Zustands dieser Dokumente. Die Gemeinden sind verpflichtet, regelmäßig - wenigstens alle vier Jahre - den genehmigten Gebietsplan der Gemeinde zu untersuchen und festzustellen, ob Änderungen und Ergänzungen beziehungsweise ein neuer Gebietsplan benötigt werden. Die Änderungen und Ergänzungen sind auch zur Übereinstimmung mit dem Gebietsplan einer Region zu besorgen. Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern wurden verpflichtet, bis 30.6.2005 über einen Gebietsplan einer Gemeinde zu verfügen.

6.5 Planungsdoktrin

In der Slowakei wird die Gebietsplanung als eine im Gesetz definierte Aufgabe verstanden. Sie wird also nur im Rahmen des Gesetzes betrieben. Innovative, im Gesetz nicht definierte Verfahren, Instrumente und Zugriffe finden fast gar nicht statt. Die slowakische Planungsdoktrin lässt sich wie folgt beschreiben:

Im Rahmen des Gesetzes wird die Gebietsplanung als ein Komplex von Aufgaben und Tätigkeiten verstanden. Die Aufgaben werden durch Überwachung, Auswertung und Erfassung von gebietsbezogenen Daten und durch den Betrieb des Informationssystems über Gebietsplanung und Ausbau erfüllt.

Die Gebietsplanung soll sich fortlaufend und umfassend mit der Raumordnung und mit der funktionalen Nutzung befassen. Die Gebietsplanung soll die Voraussetzungen für einen dauerhaften Einklang aller Aktivitäten in einem Gebiet schaffen und ist eine per Gesetz definierte Aufgabe. Diese Aufgabe ist in der ausschließlichen Kompetenz der Staats- und Selbstverwaltung zu finden. Die an den einzelnen Ebenen (Gesamtstaat, Kreis, Gemeinde) angesiedelten Gebietsplanungsbehörden haben ein Monopol auf die Gebietsplanung in den eigenen Planungsgebieten.

Die Planungsgebiete sind durch administrative Grenzen zwischen den Kreisen und Gemeinden definiert. Planungen, die diese Grenzen überschreiten, sind nur nach der Vereinbarung aller betroffenen Selbstverwaltungen möglich. Die Gebietsplanung soll nur die im Gesetz definierten Instrumente verwenden. Die Verwendung von weiteren Instrumenten benötigt eine Gesetzesnovelle. Informelle Instrumente werden nicht berücksichtigt.

Außerdem befasst sich die Gebietsplanung vor allem mit der funktionalen Nutzung und räumlichen Ordnung. Strategische sozioökonomische Planung ist in einem eigenen Gesetz definiert und wird als eigener Arbeitsbereich verstanden. Als eigener Arbeitsbereich wird auch die Landschaftsplanung betrachtet.

Die Sachverständigkeit des Gebietsplanungsprozesses gewährleisten autorisierte Architekten.

6.6 Planungsgebiet

6.6.1 Gesamtstaat

Das größte Planungsgebiet ist die gesamte Staatsfläche. Auf diese bezieht sich die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei, die auch flächenbezogene Aussagen beinhaltet. Diese sind aber nicht näher abgegrenzt, benannt werden vor allem Regionen, Agglomerationen, Entwicklungsachsen und Siedlungsschwerpunkte ohne scharfe Abgrenzung. Konkreten Flächen wird hier also keine Funktion beziehungsweise Nutzungsbeschränkung zugewiesen.

6.6.2 Region

Auf der regionalen Ebene ist die Situation komplizierter. Als Region wird jenes Gebiet bezeichnet, das mehrere Siedlungseinheiten enthält. Das Planungsgebiet kann in seiner Größe also stark variieren. Das zentrale Instrument für die Planung auf der Ebene zwischen Staat und Gemeinde ist der Gebietsplan einer Region. Dieses Planungsdokument gibt es für jeden Kreis. Da das Gebiet einer Region aber mit jenem eines Kreises nicht übereinstimmen muss, existieren auch Gebietspläne für Regionen, die sich über die Kreisgrenzen erstrecken beziehungsweise nur Teile von Kreisen beinhalten (die Grenzen solcher Regionen kopieren aber immer die Gemeindegrenzen). Damit entsteht eine Situation, in der manche Gebiete in der Slowakei auf regionaler Ebene doppelt beplant sind.

6.6.3 Gemeinde(n)

Für die Gemeinden ist das zentrale Planungsinstrument der Gebietsplan einer Gemeinde, der jeder Fläche eine konkrete Funktion zuweist. Wenn sich aber zwei oder mehrere Gemeinden vereinen, können diese über einen gemeinsamen Gebietsplan verfügen. Gemeinden unter 2000 Einwohner sind nicht verpflichtet, über einen Gebietsplan zu verfügen.

Ein zweites Instrument, das für das ganze Gemeindegebiet angewendet wird, ist der Gebietsplan einer Zone. Wie der Name bereits andeutet, ist dieses Instrument vor allem für Teile von Gemeinden vorgesehen. Bei sehr kleinen Gemeinden werden aber der Gebietsplan einer Gemeinde und der Gebietsplan einer Zone in einem Plan integriert.

6.6.4 Gemeindeteil

Geplant wird auch für Gemeindeteile. Für diese Planungsgebiete ist der Gebietsplan einer Zone vorgesehen. Dieser bestimmt vor allem die Art und das Maß der Grundstücksnutzung, bei Bauland auch die Art und Weise der Bebauung. Ein Gebietsplan einer Zone wird in der Praxis für Teile von Städten deswegen erarbeitet, um das Ausmaß der Bebauung zu regulieren. Vorgesehen ist dieses Instrument aber auch für Gemeindeteile, die noch nicht bebaut sind, um einer unerwünschten Entwicklung entgegenzuwirken.

6.7 Planungssubjekt

Die Erstellung von Planungsdokumenten können auch private Gesellschaften mitfinanzieren oder sogar gänzlich finanzieren. Die Genehmigung dieser Dokumente bleibt aber immer in der Kompetenz von Gebietsplanungsbehörden. Diese sind im Gesetz definiert und stammen alle aus dem Bereich Staats- und Selbstverwaltung. Auf der Staatsebene ist es die Regierung der Slowakischen Republik, die durch die einzelnen Ministerien vertreten wird. Sie ist für die sektorale sowie sektorübergreifende Planung zuständig. Auf der regionalen Ebene sind es die Kreise, die Kompetenzen für eine sektorübergreifende Planung inne haben. Auf der Gemeindeebene - ähnlich wie die auf der regionalen - sind die Gemeinden für die örtliche Planung zuständig.

6.8 Prinzipal

Ähnlich wie in Österreich, ist es auch in der Slowakei nicht einfach, den Planungsprinzipal zu definieren, da die wahlberechtigten Bürger alle vier Jahre in den Parlamentswahlen die politischen Parteien wählen. Die Parteien delegieren dann Abgeordnete in den Nationalrat. Der Nationalrat ist für die Gesetzeslage verantwortlich, dazu gehören auch Novellierungen und Neugestaltungen von Gesetzen, die den Bereich Gebietsplanung beziehungsweise Regionalplanung regulieren. Als nomineller Prinzipal kann also auch in diesem Fall der Wähler bezeichnet werden. Er kann seine Prinzipalrolle aber nur jedes viertes Jahr ausüben. Dementsprechend ist sein Einfluss auf das Planungssystem beschränkt. Als funktionaler Prinzipal kann der Nationalrat bezeichnet werden.

6.9 Nominelles und funktionales Planungsrecht

Die Verfassung der Slowakischen Republik befasst sich nicht mit dem Bereich Gebietsplanung und Gesetze werden nur von einer Ebene, der staatlichen, erlassen.

6.9.1 Nominelles Planungsrecht

6.9.1.1 Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung

(Zákon o územnom plánovaní a stavebnom poriadku). Das Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung stammt aus dem Jahre 1976 und wurde bis heute mehrmals novelliert (siehe Kapitel 5.2.4). Die Mehrzahl der Novellen wurde durch Novellierungen von anderen Gesetzen verursacht und änderten den Inhalt des Gesetzes nur in einzelnen Formulierungen. Relativ umfassend waren die Novellen aus den Jahren 1992 und 2000.

Neben der Gebietsplanung regelt das Gesetz auch Bauordnung und Enteignung und besteht damit aus 145 Paragraphen. Diese sind zu Abschnitten zusammengefasst und bilden wiederum Gesetzesteile. Mit der Gebietsplanung befasst sich der erste Gesetzesteil, der weiter in acht Abschnitte aufgegliedert ist.

Im ersten Abschnitt des Gesetzes sind die Aufgaben und Tätigkeiten der Gebietsplanung sowie die Kompetenzen der autorisierten Architekten geregelt. Die Abschnitte zwei bis acht befassen sich mit den Gebietsplanungsinstrumenten (siehe Kapitel 6.13), Abschnitt zwei mit den Gebietsplanungsunterlagen und die Abschnitte drei bis sieben mit den Gebietsplanungsdokumenten (mit ihrer Besorgung, Genehmigung, Verbindlichkeit und Aktualisierung). Abschnitt acht regelt das Gebietsverfahren.

Laut Marián HALÁŠ (vgl. 2006, S.10) gibt es Bedarf, das Gesetz zu novellieren. Er nennt folgende Gründe:

- Die Entstehung von neuen Eigentumsverhältnissen und deren gleichwertige Stellung.
- Die neue Methode der Landschaftsgestaltung und des Landschaftsschutzes, basierend auf der Bevölkerungsbeteiligung und dem Recht sich zu äußern und an Planung, Gestaltung und Schutz der Landschaft teilzunehmen.
- Sicherung der Grundvoraussetzungen einer demokratischen Zugangsweise bei einer aktiven Partizipation aller Beteiligten Parteien, inklusive Öffentlichkeit.
- Schaffung von Selbstverwaltungsbehörden, als ausschließliche Verantwortungsträger für die komplexe Entwicklung im ihnen vertrauten Gebiet.
- Die Möglichkeit der Ausarbeitung von alternativen Varianten (beziehungsweise Varianten für Krisensituationen) der räumlichen Ordnung und funktionalen Nutzung eines Gebiets.
- Bedarf, supranationale Ebenen einzubeziehen, die für die Planung und Projektrealisation in grenznahen Regionen unvermeidbar sind.

6.9.1.2 Kundmachung über den gebietsplanerischen Unterlagen und der gebietsplanerischen Dokumentation

Die Kundmachung Nr. 55/2001 des Umweltministeriums über gebietsplanerischen Unterlagen und gebietsplanerischer Dokumentation (vyhláška číslo 55/2001 Ministerstva životného prostredia o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii) regelt detailliert die Inhalte und das Verfahren bei der Bearbeitung von gebietsplanerischen Unterlagen und Dokumenten. Sie bestimmt beispielsweise die Inhalte der einzelnen Kapitel und die Maßstäbe der graphischen Teile.

6.9.1.3 Gesetz über autorisierten Architekten

Das Gesetz Nr. 362/2005 über autorisierten Architekten und autorisierten Bauingenieure (Zákon č. 362/2005 Zb. O autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch) regelt die Fachkompetenz, die bei der Bearbeitung von Gebietsplanungsunterlagen und –dokumenten benötigt wird, sowie die Stellung, Rechte und Pflichten der autorisierten Architekten, autorisierten Landschaftsarchitekten und autorisierten Bauingenieuren.

6.9.2 Funktionelles Planungsrecht

6.9.2.1 UVP-Gesetz

Das Gesetz Nr. 24/2006 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Zákon č. 24/2006 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie) regelt das UVP-Verfahren. UVP-pflichtig sind neben anderen Dokumenten auch die Gebietsplanungsdokumente wie Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei und die Gebietspläne von Regionen und Gemeinden. Das Gesetz nennt auch die für die UVP-Verfahren zuständigen Behörden und die Inhalte eines UVP-Berichts.

6.9.2.2 Gesetz über Förderung der Regionalentwicklung

Das Gesetz Nr. 539/2008 über die Förderung der Regionalentwicklung (Zákon č. 539/2008 o podpore regionálneho rozvoja) regelt die Ziele und die Bedingungen der Förderung der Regionalentwicklung. Außerdem regelt es die Inhalte, das Verfahren bei der Erstellung und die Verbindlichkeit der Planungsprogramme. Für jede der drei Planungsebenen ist ein spezielles programmatisches Instrument vorgesehen. Auf der regionalen und Gemeindeebene sind die Programme eine wichtige Voraussetzung zur Erteilung einer staatlichen Förderung (siehe Kapitel 6.10).

6.9.2.3 Hochwasserschutzgesetz

Das Gesetz über Hochwasserschutz (Zákon o ochrane pred povodňami) regelt die Hochwasserschutzmaßnahmen, Hochwasserrisikomanagement sowie die Organisation und Management des Hochwasserschutzes. Es regelt auch die Pflichten und Rechte der staatlichen und Selbstverwaltungsorgane bezüglich Hochwasserschutzes. In dem Gesetz sind auch vier Instrumente vorgesehen:

- Hochwasser-Plan (povodňový plán)
- Hochwasser-Risikomanagementplan (Plán manažmentu povodňového rizika)
- Hochwasser-Gefährdungskarte (mapa povodňového ohrozenia)
- Hochwasser-Risikokarte (Mapa povodňového rizika).

Die zwei letztgenannten Instrumente müssen bis Ende 2013 für alle wirtschaftlich wichtigen Gebiete, die durch Hochwasser gefährdet sind, erarbeitet werden und später alle sechs Jahre aktualisiert werden. Das Gesetz schreibt auch vor, dass diese Pläne mit den Gebietsplänen koordiniert werden müssen.

6.9.2.4 Waldgesetz

Das Gesetz Nr. 362 über Wälder (Zákon č. 326/2005 o lesoch) befasst sich mit der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, mit der Evidenz von Wäldern, regelt die Pflichten und Rechte der Waldeigentümer sowie Waldbesucher. Das Gesetz regelt auch die Pflichten bei der gebietsplanerischen Tätigkeit, falls diese die Wälder betrifft: Die Besorger der gebietsplanerischen Dokumentation (Kap. 7.13.2) sind verpflichtet, die Entwürfe der Dokumente mit den Behörden der Waldwirtschaft zu erörtern und um eine Zustimmung anzusuchen.

Im Waldgesetz ist auch ein Planungsinstrument vorgesehen, das bereits eine lange Tradition hinter sich hat: der Forstwirtschaftsplan (Lesný hospodársky plán). Dieser Plan dient vor allem einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Das Gesetz definiert die Aufgaben und Inhalte sowie das Verfahren bei der Erstellung und Aktualisierung.

6.10 Planungsprogramme

Planungsprogramme sind nicht im Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung, sondern im Gesetz zur Förderung der Regionalentwicklung geregelt (Kapitel 6.9.2). Das Gesetz regelt die Inhalte, das Verfahren und die Verbindlichkeit der Programme. Für jede der drei Planungsebenen ist ein spezielles programmatisches Instrument vorgesehen. Auf der regionalen und Gemeindeebene sind die Programme eine wichtige Voraussetzung zur Erteilung einer staatlichen Förderung.

6.10.1 Nationalstrategie

Die Nationalstrategie (Národná stratégia) ist ein strategisches Ausgangsdokument, das den Zugang des Staates zu einer langfristigen Unterstützung der Regionalentwicklung im Einklang mit den Prinzipien der Nachhaltigkeit bestimmt. Für die Ausarbeitung ist das Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung zuständig. Als Grundlage dienen vor allem statistische Daten, strategische und programmatische Dokumente sowie die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei und Wirtschafts- und Sozialentwicklungsprogramme der einzelnen höheren Gebietseinheiten. Die Strategie wird auf den Entwurf des Ministers in der Regierung beschlossen.

6.10.2 Wirtschafts- und Sozialentwicklungsprogramm einer höheren Gebietseinheit

(Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja vyššieho územného celku)
Bei diesem Programm handelt es sich um ein mittelfristiges Entwicklungsdokument, das im Einklang mit den Zielen und Prioritäten der Nationalstrategie sowie mit dem verbindlichen Teil der gebietsplanerischen Dokumentation einer Region ausgearbeitet wird. Für die Ausarbeitung und Aktualisierung ist die höhere Gebietseinheit, also Kreis, zuständig. Das Programm muss in der Kreisvertretung abgestimmt werden. Das Programm besteht aus einem analytisch-strategischen Teil und einem Programmteil. Die Inhalte dieser zwei Teile sind detaillierter in dem Gesetz Nr. 539/2008 geregelt.

6.10.3 Wirtschafts- und Sozialentwicklungsprogramm einer Gemeinde

Das Wirtschafts- und Sozialentwicklungsprogramm einer Gemeinde (Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce) ist ein mittelfristiges Entwicklungsdokument, das im Konsens mit den Zielen und Prioritäten der Nationalstrategie, des Wirtschafts- und Sozialentwicklungsprogramms der entsprechenden höheren Gebietseinheit sowie dem verbindlichen Teil der gebietsplanerischen Dokumentation der entsprechenden Gemeinde ausgearbeitet wird. Für die Ausarbeitung und Aktualisierung ist die Gemeinde zuständig. Das Programm muss in der Gemeindevertretung abgestimmt werden. Das Programm besteht aus einem analytisch-strategischen Teil und einem Programmteil. Die Inhalte dieser zwei Teile sind im Gesetz Nr. 539/2008 detaillierter geregelt.

6.11 Kontroll-, Aufsichts- und Genehmigungsinstanzen

6.11.1 Aufsichtsinstanzen

Laut dem slowakischen Gebietsplanungsgesetz überprüft die Aufsichtsbehörde die Übereinstimmung des Entwurfs der gebietsplanerischen Dokumentation mit den übergeordneten Planungsdokumenten, mit den Rechtsvorschriften und mit dem Auftrag (der gebietsplanerischen Dokumentation). Zwei Institution können im slowakischen Gebietsplanungssystem als Aufsichtsbehörden bezeichnet werden: Das Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung und die Bauämter auf der Kreisebene. Das Ministerium ist die Aufsichtsbehörde für Planungen auf der Kreisebene und die Bauämter auf der Kreisebene sind Aufsichtsbehörden für Planungen auf der Gemeindeebene. Beide Institutionen gehören zur Staatsverwaltung.

6.11.2 Genehmigungsinstanzen

Die Genehmigungsbehörde genehmigt nach der Empfehlung der Aufsichtsbehörde die Gültigkeit der gebietsplanerischen Dokumentation. Die Regierung der Slowakischen Republik ist die Genehmigungsbehörde für die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei. Die Selbstverwaltungskreise sind die Genehmigungsbehörden für die Gebietspläne der Regionen und die Gemeinden genehmigen die Gebietspläne der Gemeinden sowie die Gebietspläne der Zonen.

6.12 Planungsziele

6.12.1 Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung

Es ist nur schwer identifizierbar, was die Ziele der Gebietsplanung nach dem Gesetz sind. Der Absatz 1 des Gesetzes heißt zwar „Ziele und Aufgaben der Gebietsplanung“ (Ciele a úlohy územného plánovania), explizit werden in diesem Absatz aber keine konkreten Ziele erwähnt:

Mit der Gebietsplanung wird fortlaufend und umfassend die räumliche Ordnung und funktionale Nutzung des Gebiets gelöst, es werden ihre Prinzipien (Grundsätze) festgestellt, es wird die sachliche und zeitliche Koordination der umwelt-beeinflussenden Aktivitäten (Tätigkeiten), der ökologischen Stabilität, der kultur-historischen Werte, der Gebietsentwicklung und der Landschaftsgestaltung im Einklang mit den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung entworfen. Die Gebietsplanung schafft die Voraussetzungen für einen dauerhaften Einklang aller Aktivitäten im Gebiet (Raum) mit besonderer Berücksichtigung der Umweltpflege, Erreichung eines ökologischen Gleichgewichts und Sicherung der nachhaltigen Entwicklung, der sparsamen Nutzung der Naturressourcen und der Erhaltung der Natur-, Kultur- und Zivilisationswerte (vgl. §1 des Gesetzes über Gebietsplanung und Bauordnung 1976 und M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 47)

Es wäre vielleicht zutreffender, diesen Absatz als „Aufgaben und Tätigkeiten“ zu benennen.

6.12.2 KURS

Die KURS (Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei) beinhaltet eine Kapitel, das sich mit den Hauptzielen der gebietsplanerischen Politik befasst. Diese werden im Kontext mit den Hauptzielen der anderen europäischen Ländern wie folgt definiert:

- Unterstützung der Wirtschaftsbasis und Stärkung ihrer Konkurrenzfähigkeit und Effektivität
- Unterstützung einer ausgewogenen Siedlungsentwicklung, inklusive der Entwicklung des ländlichen Raums
- Sicherung eines gleichwertigen Zugangs zur Infrastruktur
- Schutz und Gestaltung von Umwelt, Natur- und Kulturerbe
- Unterstützung der Integration und Kohäsion
- Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung

6.12.3 Gebietsplan des Kreises Bratislava

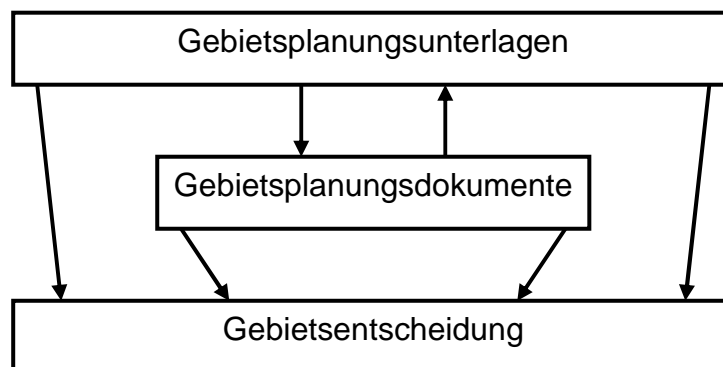
Im Gebietsplan des Kreises Bratislava beziehen sich die Ziele vor allem auf das Gebiet des Kreises oder auf Teile davon. Gemeindespezifische Probleme werden nicht behandelt. Zu den Hauptzielen zählen:

- Erzielung einer ausgewogenen soziodemographischen, städtebaulichen, wirtschaftlichen, kulturellgesellschaftlichen und gebietstechnischen Entwicklung des Kreises, die im Einklang mit den umweltspezifischen und ökologischen Anforderungen steht.
- Vollständige Einbeziehung des Kreises in die höheren überregionalen Systeme, das heißt gesamtslowakisches und internationales System (auf der mittel- und gesamteuropäischen Ebene).
- Lösung der Kreisentwicklung auf Basis der Berücksichtigung der inner- und überregionalen Bindungen.
- Betonung der Spezifika des Kreises, die sich aus der Lokalisation der Hauptstadt der Slowakei, aus der Lage an der Grenze von drei Staaten und drei ethnischen Gruppen, aus den natürlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten usw. ergeben.
- Das System der Bevölkerungsverteilung aus der Sicht des Zentrums – der Kernstadt der Region Bratislava, aus der Sicht der subregionalen Zentren und des Netzes der restlichen Siedlungen sowie aus der Sicht der städtebaulichen Hauptachsen lösen.
- Die Siedlungsentwicklung im Einklang mit anderen Anforderungen lösen, vor allem hinsichtlich gebietstechnischer und umweltspezifischer Gesichtspunkte.
- Integration von einzelnen sektoralen Lösungen als Gesamtlösung erzielen (Erholung, Tourismus, soziale und technische Infrastruktur).
- Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung, des Schutzes und der Gestaltung der Landschaft und Umwelt sowie des Erhalts und der Entwicklung des Kulturerbes anwenden.
- Entwicklungsrichtungen für einen langfristigen Ausblick entwerfen.

6.13 Planungsinstrumente

Zu den primären Planungsinstrumenten gehören die Gebietsplanungsunterlagen: die Gebietsplanungsdokumente und die Gebietsentscheidung. Die Relationen zwischen diesen drei Instrumentarien sind in der folgenden Grafik dargestellt:

Abb. 7: Planungsinstrumente in der Slowakei



Quelle: eigene Darstellung nach HALÀS, 2006

Die Relationen zwischen diesen drei Instrumentarien sind in den nächsten Kapiteln beschrieben. Generell gilt, dass die Gebietsplanungsunterlagen, vor allem als Unterlagen für die Gebietsplanungsdokumente und Gebietsentscheidungen dienen. In der Praxis wird vor allem die Städtebauliche Studie als Basis für die Aktualisierungen von Gebietsplänen eingesetzt. Die Gebietsplanungsdokumente sind dann die zentralen Planungsinstrumente und die Gebietsentscheidung ist eine Art Schnittstelle zwischen dem Planungsprozess und dem konkreten Bauvorhaben.

6.13.1 Gebietsplanungsunterlagen

Die Gebietsplanungsunterlagen werden in folgenden Fällen eingesetzt:

- Zur Lösung partieller Raumprobleme
- Zur Vertiefung oder Überprüfung der in den Gebietsplanungsdokumenten vorgeschlagenen Lösungen
- Als Grundlage für raumbedeutsame Entscheidungen
- Für die laufende Raumb Beobachtung (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 65).

Die Gebietsplanungsunterlagen gehen den Gebietsplanungsdokumenten vor und dienen diesen als Ausgangsmaterial. Sie sind nicht verbindlich und werden von der zuständigen Behörde erstellt (Ausnahme: Städtebauliche Studie).

6.13.1.1 Städtebauliche Studie

Die Städtebauliche Studie regelt partielle Probleme eines Gebiets. Sie wird vor allem in folgenden Fällen bearbeitet:

- Bei der Vorbereitung eines Gebietsplanes als Entwurf einer Konzeption der räumlichen Ordnung und funktionalen Nutzung eines Gebiets oder
- Zur Verfeinerung oder Verifizierung des Gebietsplanes oder
- Zur Lösung einiger spezifischen gebietstechnischen, landschaftsökologischen, environmentalen, städtebaulichen oder architektonischen Probleme in einem Gebiet als Unterlage für Gebietsentscheidung

Die Städtebauliche Studie wird in der Regel von dem gebietsplanerischen Organ oder mittels einer fachlich befähigten Person erstellt. Finanziell beitragen kann jeder, der Interesse an der Erstellung zeigt. Inhalt und Ausmaß der städtebaulichen Studie werden in dem Auftrag festgestellt. Der Auftrag muss von dem gebietsplanerischen Organ genehmigt werden, das die staatlichen, regionalen, beziehungsweise kommunalen Interesse garantiert.

6.13.1.2 Generalgebietsplan

Der Generalgebietsplan regelt detailliert die Fragen der Gebietsentwicklung einzelner Bestandteile einer Siedlung, vor allem Wohnen, Industrie, Landwirtschaft, Verkehr, technische Netzwerke und Dienstleistungen, Gesellschaftseinrichtungen, Grünland und Erholung. Bearbeitet wird dieser dann, wenn eine Lösungsvertiefung eines im Gebietsplanungsdokument entworfenen Bestandteils einer Siedlung benötigt wird. Es dient als Basis bei einer Gebietsentscheidung und bei der Bearbeitung von Gebiets-

planungsdokumenten. Inhalt und Ausmaß des Generalgebietsplans wird in der Vergabe festgestellt. Der Generalgebietsplan wird von den zuständigen Gebietsplanungsbehörden erstellt.

6.13.1.3 Gebietsprognose

Die Gebietsprognose regelt die Möglichkeiten der langfristigen räumlichen Ordnung und funktionaler Nutzung eines Gebiets. Bearbeitet wird sie auf der Basis einer Analyse und einer Bewertung der gebietstechnischen, umweltspezifischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen eines Gebiets sowie auch auf der Basis einer Analyse und Bewertung des Systems der ökologischen Stabilität, Tendenzen der Gebietsentwicklung und Umweltpflege. Die Gebietsprognose wird von der Gebietsplanungsbehörde erstellt. Inhalt, Ziele und Ausmaß der Gebietsprognose werden in der Ausschreibung definiert. Die Vergabe wird von der Gebietsplanungsbehörde mit den betroffenen Behörden, Länder und Gemeinden besprochen.

6.13.1.4 Gebietstechnische Unterlagen

Die gebietstechnischen Unterlagen sind als zweckorientierte und systematisch nachgelegte Datensätze zu verstehen, die den Zustand und die Bedingungen eines Gebiets charakterisieren und für das ganze Gebiet der Slowakischen Republik und für ausgewählte Gebietseinheiten bearbeitet werden. Die gebietstechnischen Unterlagen dienen vor allem:

- zur Bearbeitung der Gebietsplanungsdokumente
- zur Beurteilung und Bildung der Konzeption des Investitionsaufbaus
- zu einer durchlaufenden Beobachtung der Verhältnisänderungen eines Gebiets, seiner Organisation und Nutzung
- zur Gebietsentscheidung, wenn entsprechende Gebietsplanungsdokumente nicht bearbeitet sind.

Die gebietstechnischen Unterlagen werden vom jenem Ministerium erstellt, das ihre durchlaufende Ergänzung und Änderungen sicherstellt. Auf Grund des Mandats des Ministeriums können manche gebietstechnische Unterlagen auch von anderen Gebietsplanungsbehörden erstellt werden.

Als gebietstechnische Unterlage für das ganze Gebiet der Slowakischen Republik gilt die Strategie der räumlichen Entwicklung der Slowakei. Diese Strategie legt die Grundsätze, Prioritäten und Ziele der langfristigen Gebietsentwicklung und Umweltpflege fest (auf Basis der Gebietsverhältnisse, des Umweltzustandes, der Notwendigkeit des Umweltschutzes und Landschaftsgestaltung und der Beurteilung der räumlichen Anforderungen der Strategie der nachhaltigen Entwicklung, Strategie der staatlichen Umweltpolitik, umweltspezifischen Aktionsprogramme und sektoralen Konzeptionen). Sie beinhaltet auch Untersuchungen, Analysen und Bewertungen für die Bearbeitung der Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei.

Für die Vollständigkeit und Richtigkeit der gebietsplanerischen Unterlagen ist jene Gebietsplanungsbehörde zuständig, die sie auch erstellt. Sie legt auch die Art und Weise fest, wie die gebietsplanerischen Unterlagen benutzt, angewandt und gespeichert (physisch und im Informationssystem) werden sollen.

6.13.1.5 Weitere Unterlagen

Bei der gebietsplanerischen Tätigkeit werden existierende Dokumente und Datensätze verwendet, die Informationen über ein Gebiet beinhalten. Diese sind als „weitere Unterlagen“ zu bezeichnen. Es ist verpflichtend, folgende „weitere Dokumente“ zu verwenden:

- Strategien der nachhaltigen Entwicklung, Strategien der staatlichen environmentalen Politik (Umweltpolitik), environmentalen Aktionsprogramme und sektorale Strategien
- Projekte zu Grundstücksregelungen, Forst-, Wasserbau-, Bewässerungs- und Meliorationsregelungsprojekte
- Gebietsdokumente des Systems der ökologischen Stabilität, Gebietsprojektionen des Umweltschutzes, Programme der Umwelt- und Landschaftspflege
- Programme des Geschichte- und Kulturerbeschutzes
- Abfallwirtschaftsprogramme
- Sektorale Entwicklungskonzeptionen der Gemeinden und Strategien und Programme der Regionalentwicklung

6.13.2 Gebietsplanungsdokumente

Die Gebietsplanungsdokumente regeln umfassend die räumliche Ordnung und die funktionale Nutzung eines Gebiets, koordinieren Interesse und Aktivitäten mit den Einflüssen auf die Umwelt und die ökologische Stabilität, regulieren die räumliche Ordnung und funktionale Nutzung eines Gebiets. Gebietsplanungsdokumente werden für die gesamtstaatliche und regionale Ebene, sowie für die Gemeinden und ihre Ortsteile bearbeitet. Die Gebietsplanungsdokumente bestehen aus einem verbindlichen Teil und einem Richtteil. Die Gebietsplanungsdokumente sind:

- Die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei
- Gebietsplan einer Region
- Gebietsplan einer Gemeinde
- Gebietsplan einer Zone

Die Gebietsplanungsdokumente sind die Grundinstrumente der Raumentwicklung und der Umweltpflege der Slowakischen Republik, der Regionen und Gemeinden. Sektorale Konzeptionen der zentralen Staatsverwaltungsbehörden sowie Konzepte der Gemeindeentwicklung und andere Dokumente der wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Entwicklung müssen mit dem verbindlichen Teil dieser Dokumente im Einklang stehen.

Die gebietsplanerischen Dokumente werden von den Gebietsplanungsbehörden erstellt. Die Gemeinden, Kreise und die Bauämter auf der Kreisebene zählen zu den Gebietsplanungsbehörden. Das Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung ist die zentrale Gebietsplanungsbehörde und das Verteidigungsministerium ist die Gebietsplanungsbehörde für Militärbezirke.

6.13.2.1 Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei

Die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei (KURS) bringt die komplexe und langfristige Politik des Staates im Bereich Raumordnung und Raumentwicklung zum Ausdruck. Sie wird für das gesamte Gebiet der Slowakei bearbeitet. Sie regelt die

räumliche Ordnung und funktionale Nutzung des Gebiets der Slowakischen Republik und bestimmt den Rahmen der sozialen, wirtschaftlichen, environmentalen und kulturellen Anforderungen des Staates auf räumliche Entwicklung, Umweltpflege und Landschaftsgestaltung der Slowakischen Republik und ihrer Regionen. Als gebiets-technische Unterlage für die Bearbeitung dient die Strategie der räumlichen Entwicklung der Slowakei.

KURS stellt vor allem Folgendes fest:

- Die Ordnung und Hierarchie der Struktur der Besiedlung und den Siedlungs- und Wirtschaftsagglomerationsknoten in internationalen und gesamtstaatlichen Relationen
- Die Entwicklung der Haupturbanisationsachsen auf dem Gebiet der Slowakischen Republik
- Grundsätze der Steuerung der Raumentwicklung mit dem Ziel, auf dem gesamten Gebiet der Slowakischen Republik gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen und Gebietsvoraussetzungen für die Verbesserung der Umweltbedingungen, Sicherung der ökologischen Stabilität, Erhalt der kulturhistorischen Erbe und Nachhaltige Entwicklung zu bilden.

In der KURS sind die Grundsätze und Regulative verbindlich. Diese generieren Anforderungen auf die sektorale Konzeptionen der räumlichen Ordnung und funktionaler Nutzung des Gebiets der Slowakischen Republik und ihrer Regionen im Einklang mit dem Prinzipien der Nachhaltigkeit, des Umweltschutzes und der Natur- und Kulturerbe. KURS besteht unter anderem aus:

- Verzeichnisse der immobilen Kulturdenkmäler
- Verzeichnisse der geschützten Gebiete
- Vorhaben der wasserwirtschaftlichen Politik
- Vorhaben der Verkehrspolitik
- Vorhaben der Energiepolitik

Die KURS wird vom Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung in Zusammenarbeit mit anderen Ministerien, Kreisämtern und anderen Organen der Staatsverwaltung sowie regionaler Selbstverwaltung besorgt.

6.13.2.2 Gebietsplan einer Region

Der Gebietsplan einer Region wird für einen mehrere Gemeinden umfassende Landesteil bearbeitet, in dem spezifische Entwicklungsabsichten zu regeln sind oder in dem Aktivitäten, die räumliche Ordnung und funktionale Nutzung eines Gebiets maßgeblich beeinflussen, zu realisieren sind. Der Gebietsplan einer Region muss mit dem verbindlichen Teil der KURS übereinstimmen und von seinem Richtteil ausgehen.

Der Gebietsplan einer Region stellt vor allem Folgendes fest:

- Grundsätze und Regulative der Siedlungsstruktur, der räumlichen Ordnung und funktionalen Nutzung eines Gebiets aus der Sicht der nachhaltigen Entwicklung und der Entwicklung der Urbanisierung, der Industrie, der Land-, Forst- und Wasserwirtschaft, der Umwelt und des Fremdenverkehrs

- Grundsätze und Regulative der Verkehrsausstattung und der technischen Ausstattung
- Grundsätze und Regulative der Umweltpflege, des Gebietssystems der ökologischen Stabilität, der Landschaftsgestaltung und des Kulturdenkmalschutzes, der Denkmalschutzgebiete
- Grundsätze und Regulative der räumlichen Anforderungen an den Schutz und die Nutzung der Naturressourcen und bedeutender Landschaftselemente
- Wechselseitige Anknüpfung der räumlichen Entwicklung einer Region an ihre Gemeinden und benachbarte Regionen
- Gemeinnützige Bauten und geschützte Teile der Landschaft

Die Abgrenzung des Planungsgebiets im Falle des Gebietsplans einer Region wird von jener Gebietsplanungsbehörde bestimmt, die den Gebietsplan einer Region erstellt. Im verbindlichen Teil des Gebietsplans einer Region werden Grundsätze und Regulative genehmigt. Diese betreffen vor allem Siedlungsstruktur, ökologische Stabilität, Umweltpflege, Landschaftsgestaltung, Naturressourcen usw.

Jeder Gebietsplan einer Region besteht unter anderem auch aus einem Verzeichnis gemeinnütziger Bauten. Zu den gemeinnützigen Bauten gehören:

- Flächen des öffentlichen Interesses: Flächen für Rohstoffgewinnung (Bergwerk, Bruch), Wasserwerke, Häfen, öffentliche Flughäfen, mit der Verteidigung und Sicherheit des Staates zusammenhängende Flächen, Schutzgebietsflächen, Flächen für große Produktionsanlagen
- Linienbauten des öffentlichen Interesses: Eisenbahn, Straßen, technische Infrastruktur
- Bauten des öffentlichen Interesses: Gesundheitseinrichtungen, Schuleinrichtungen, kulturelle Einrichtungen, Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Bauten der Staats- und Selbstverwaltung usw.

In der Praxis werden die regionalen Gebietspläne am häufigsten für solche Regionen erarbeitet, die mit den Gebieten der einzelnen Kreise übereinstimmen, diese Dokumente werden oft als Gebietsplan eines Kreises bezeichnet und sie werden von den einzelnen Kreisen erstellt. In manchen Fällen werden die regionalen Gebietspläne aber auch für solche Gebiete erarbeitet, die zwar nach bestimmten Kriterien als eine zusammenhängende Region wahrgenommen werden können, sich aber über administrative Grenzen von zwei oder mehreren Kreisen erstrecken (z.B. Hohe Tatra, Niedere Tatra). Solche Gebietspläne müssen dann in den Kreisvertretungen in allen betreffenden Kreisen abgestimmt werden. Es besteht noch die Möglichkeit, dass der Gebietsplan einer Region das Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung selbst erstellt. Auch dieser Plan muss dann in den Kreisvertretungen in allen betreffenden Kreisen abgestimmt werden.

6.13.2.3 Gebietsplan einer Gemeinde

Der Gebietsplan einer Gemeinde wird für das Gebiet einer oder mehrerer Gemeinden bearbeitet. Städte und Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern sind verpflichtet, über einen Gebietsplan der Gemeinde zu verfügen. Sonstige Gemeinden sind verpflichtet, über einen Gebietsplan zu verfügen, wenn:

- Die Konzeption deren Gebietsentwicklung zu lösen ist, ein weitreichender Neubau und Umbau in der Gemeinde zu realisieren ist oder gemeinnützige Bauten aufzustellen sind.
- Es aus dem verbindlichen Teil der Gebietsplan einer Region resultiert, vor allem im Falle der Einhaltung einer internationalen Verpflichtung oder wenn eine öffentliche Verkehrs- und technische Ausstattung mit gesamtstaatlicher Bedeutung aufzustellen ist

Wenn sich zwei oder mehrere Gemeinden zusammenschließen, können diese über einen gemeinsamen Gebietsplan einer Gemeinde verfügen. Bei Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern, die über keinen gemeinsamen Gebietsplan mit anderen Gemeinden verfügen, kann der Gebietsplan einer Gemeinde mit dem Detail eines Gebietplans einer Zone bearbeitet werden. In diesem Falle werden bei der Besorgung, Bearbeitung und Erörterung die Vorgänge für den Gebietsplan einer Gemeinde sowie für den Gebietsplan einer Zone berücksichtigt.

Der Gebietsplan einer Gemeinde stellt vor allem Folgendes fest:

- Grundsätze und Regulative der räumlichen Ordnung und funktionalen Nutzung eines Gebiets in Anknüpfung auf das umgebende Gebiet,
- Zulässige, eingeschränkte und verbotene funktionale Nutzung der Flächen,
- Grundsätze und Regulative der Umweltpflege, des Gebietssystems der ökologischen Stabilität, der Landschaftsgestaltung inklusive Grünflächen,
- Grundsätze und Regulative des Schutzes und der Nutzung der Naturressourcen, kultur-historischer Werte und bedeutender Landschaftselemente
- Grenzen zwischen dem stetig bebauten Gebiet einer Gemeinde oder zum Bebauen bestimmtes Gebiet (weiter nur „Bebauungsgebiet“) und dem restlichen Gebiet einer Gemeinde
- Grundsätze und Regulative der Verkehrs- und technischen Ausstattung und der öffentlichen Ausstattung,
- Flächen für gemeinnützige Bauten, für die Durchführung der Assanierung und für geschützte Teile der Landschaft

Der Gebietsplan einer Gemeinde stellt fest, für welche Teile der Gemeinde ein Gebietsplan einer Zone zu erstellen und zu genehmigen ist.

In einem Militärbezirk wird statt einem Gebietsplan einer Gemeinde ein Gebietsplan eines Militärsbezirks bearbeitet. Der Gebietsplan eines Militärbezirks wird entweder als Gebietsplan einer Gemeinde oder als Gebietsplan einer Zone bearbeitet. Darüber entscheidet die Besorgungsbehörde.

Der verbindliche Teil des Gebietsplans einer Gemeinde beinhaltet vor allem die Grenzen des bebauten Gebiets, die Ordnung der öffentlichen, technischen und Verkehrsausstattung, die Bestimmung der Flächen für gemeinnützige Bauten, der Schutz und die Nutzung der Naturressourcen, der Kulturwerte und der bedeutenden Landschaftsteilen, das Gebietssystem der ökologischen Stabilität, die Umweltschutz und die Landschaftsgestaltung.

6.13.2.4 Gebietsplan einer Zone / eines Siedlungsbereichs

Der Gebietsplan einer Zone wird für einen Gemeindeteil bearbeitet, wenn der genehmigte Gebietsplan einer Gemeinde feststellt, dass ein Gebietsplan einer Zone für einen abgegrenzten Gemeindeteil zu erstellen ist oder ein Grundstück oder eine Bau für gemeinnützige Zwecke zu begrenzen ist.

Der Gebietsplan einer Zone bestimmt vor allem:

- Grundsätze und Regulative einer ausführlicheren räumlichen Ordnung und funktionalen Nutzung von Grundstücken, Bauten und öffentlichen Verkehrs- und technischen Ausstattung eines Gebiets
- Grundsätze und Regulative der Standortfestlegung der Bauten auf einem Grundstück in urbanen Räumen und die Bebauungsbedingungen einzelner Grundstücke
- Grundstücke, die im bebauten Gemeindegebiet liegen, Bauten auf den Baugrundstücken und der Anteil der möglichen Bebauung und die Verträglichkeit der Gebietsnutzung
- Umwandlung der unbebauten Grundstücke in bebaute Grundstücke inklusive Grundstücke, die laut dem Gebietsplan nicht zwischen Baugrundstücke einordnen kann
- Geschützte Landschaftsteile,
- Grundsätze und Regulative unvermeidbarer Ausstattung der Bauten und Anknüpfung an die öffentliche Verkehrs- und technische Ausstattung eines Gebiets,
- Grundsätze und Regulative der Eingliederung der Bauten in das umgebende Bebauung, in Denkmalreservationen, in Denkmalzonen und in das restliche Landschaft,
- Platzierung der Grünanlagen, bedeutsamer Landschaftseinheiten und restlichen Einheiten eines Gebietssystems der ökologischen Stabilität auf den einzelnen Grundstücken,
- Sachliche und zeitliche Koordination der Neuausbau und Assanierung der existierenden Bauten,
- Grundstücke für gemeinnützige Bauten, Bausperre und Assanierung.

Der verbindliche Teil des Gebietplans einer Zone beinhaltet vor allem die Ordnung der öffentlichen, technischen und Verkehrsausstattung, die Positionierung der Bauten auf den einzelnen Grundstücken und in den urbanen Räumen, die Bebauungsbedingungen der einzelnen Baugrundstücken, die notwendige Ausstattung der Bauten und ihren Anschluss an die Infrastruktur, die Eingliederung der Bauten in die umliegende Bebauung, in Denkmalreservationen, Denkmalzonen und der restlichen Landschaft.

Der Gebietsplan einer Zone ist eine direkte Grundlage für die Baubewilligung ohne Gebietsentscheidung (siehe nächstes Kapitel), aber auch für die Enteignung von Bauten und Grundstücken, sowie für die Bausperre.

6.13.3 Gebietsentscheidung

Die Gebietsentscheidung ist ein Teil des Gebietsverfahrens. Das Gebietsverfahren ist eine Art Schnittstelle zwischen Planen und Bauen, es steht am Ende des Planungsprozesses und gleichzeitig am Anfang des Bauprozesses. Es handelt sich um das einzige operative Instrument der Gebietsplanung für direkte Interventionen. Es dient zur Realisierung der Absichten der Gebietsplanung und sichert auch die Übereinstimmung eines Vorhabens mit den Absichten und Interessen anderer betroffener physischer und juristischer Personen, die laut Gesetz am Gebietsverfahren zu beteiligen sind (vgl. M. FINKA, Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, S. 67). Das Gebietsverfahren ist nicht in der Kompetenz der Gebietsplanungsbehörden, sondern in jener der Bauämter.

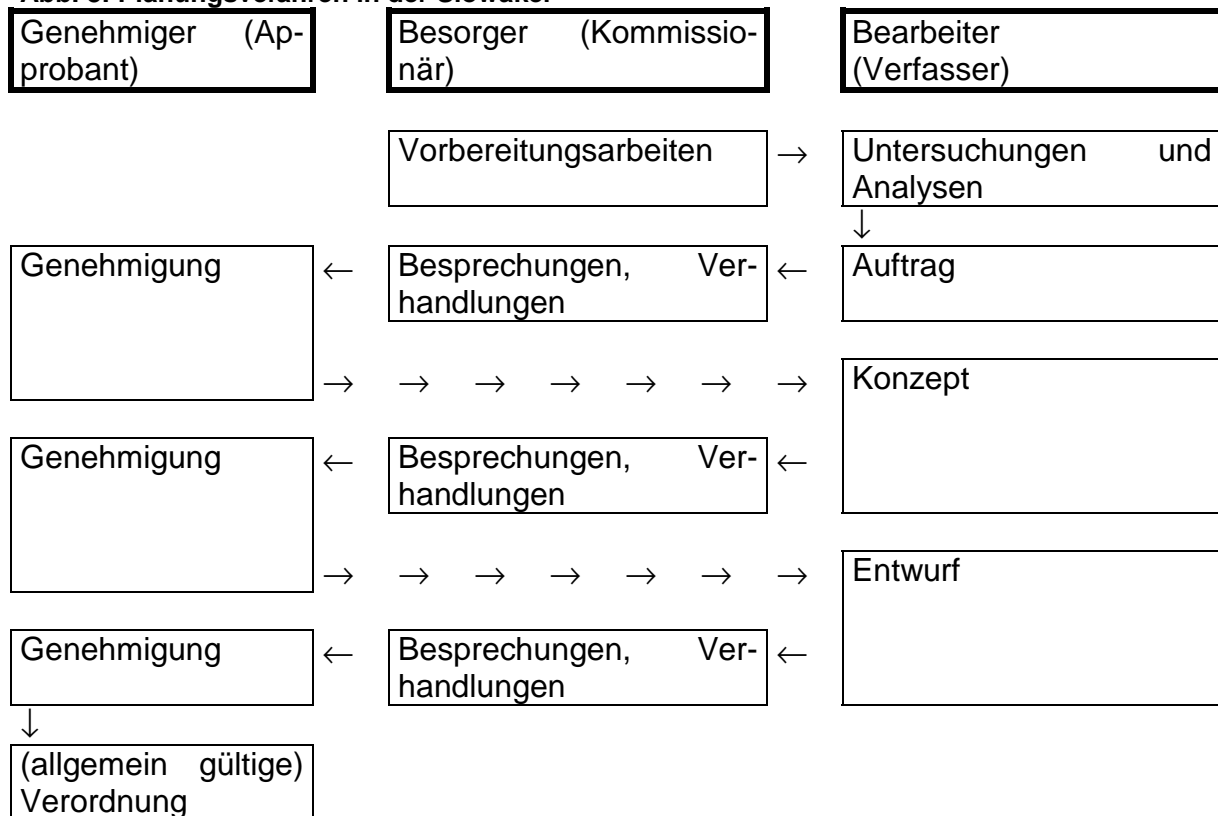
Die Gebietsentscheidung kommt in vier Formen vor, als

- Entscheidung über Standorte baulicher Anlagen
- Entscheidung über die Nutzung eines Gebietes
- Entscheidung über Schutzgebiete oder Schutzzonen
- Entscheidung über Bauverbote

6.14 Planungsverfahren

Das grobe Schema des Verfahrens bei der Erstellung von Planungsinstrumenten auf allen Ebenen ist gleich, nur die Rolle des Genehmigers und des Besorgers wird entsprechend dem Instrument von unterschiedlichen Planungsbehörden ausgeübt.

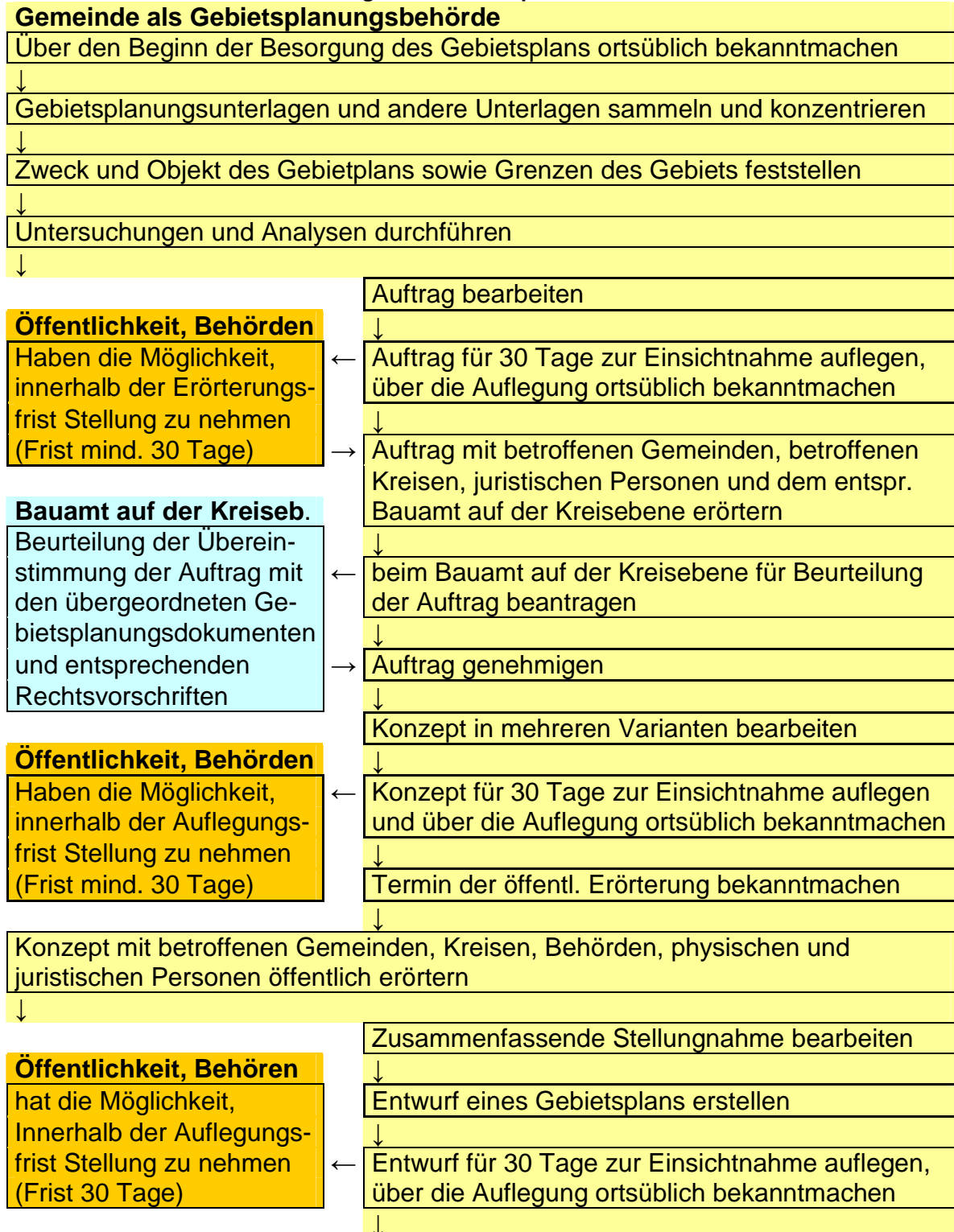
Abb. 8: Planungsverfahren in der Slowakei

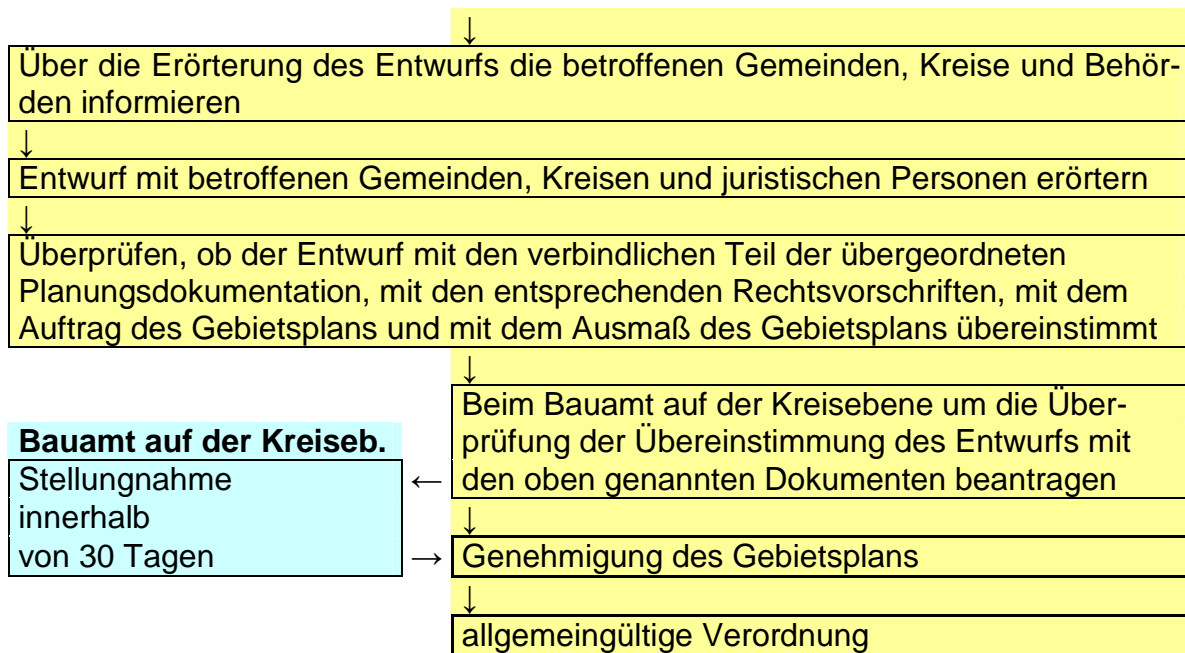


Quelle: HALÁS, 2006, S. 39, geändert

Es ist die Regierung beziehungsweise das Ministerium im Falle von Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei, Die Kreise im Falle des Gebietsplans einer Region und Gemeinden im Falle der Gebietspläne einer Gemeinde / einer Zone. Die Rolle des Bearbeiters kann immer nur von einem autorisierten Architekt ausgeübt werden. Am Beispiel des Gebietsplans einer Gemeinde soll der gesamte Erstellungsprozess von Planungsinstrumenten näher beschrieben werden:

Abb. 9: Verfahren bei der Erstellung eines Gebietsplans einer Gemeinde





Quelle: eigene Darstellung nach dem Gebietsplanungsgesetz

Untersuchungen und Analysen sind ein wichtiger Teil des gesamten Prozesses. In dieser Phase sollte der Bearbeiter nicht nur die vorhergehende gebietsplanerischen Dokumente und Unterlagen ausnutzen, sondern auch alle zugängliche Daten, Statistiken, Analysen, Pläne, Programme, Karten etc.

Wichtig ist zu bemerken, dass die Phase des Entwurfs übersprungen werden kann, wenn dies die Gebietsplanungsbehörde entscheidet und wenn eine städtebauliche Studie noch vor dem Auftrag bearbeitet wurde und diese die Realisierbarkeit des Vorhabens überprüft hat.

6.15 Aktuelle Konfliktbereiche

6.15.1 Das Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung

In der Zeit seiner Entstehung handelte sich bei dem Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung - auch im Vergleich mit den "westeuropäischen" Gesetzen - um ein modernes Gesetz. Das war im Jahre 1976 und seitdem hat sich viel verändert. Der wichtigste Unterschied: Es gibt einen Markt und vor allem gibt es einen Immobilienmarkt. Dieser Markt beeinflusst die Lokalisation von wirtschaftlichen Aktivitäten und diese beeinflussen wiederum die Regionalentwicklung. Der Staat kann diesen Markt jedoch nicht mehr steuern, sondern nur beeinflussen (als einer von vielen Akteuren). Der Bau einer Autobahn kann zwar die Attraktivität einer Region erhöhen, niemand kann aber konkrete Investoren zur Errichtung einer Fabrik zwingen. Die Rolle des Staates ist nicht mehr eine prozessenkende, sondern vielmehr eine prozessbeeinflussende. Das Gebietsplanungsgesetz reflektiert diese Tatsache nicht. Es wurden keine ökonomischen Instrumente eingeführt, es wurden keine Voraussetzungen für die Implementierung von informellen Instrumenten geschaffen. Die vielen Novellierungen des Gesetzes in den letzten 20 Jahren wurden vor allem durch Novellierungen von anderen Gesetzen, die mit Gebietsplanung und Bauordnung zusammenhängen, ausgelöst.

Die Überalterung des Gesetzes kann als Ursache von weiteren Problemfeldern, die in den nächsten Kapiteln beschrieben werden, charakterisiert werden.

6.15.2 Ökonomische Instrumente

Die Überalterung des Gebietsplanungsgesetzes äußert sich auch in weiteren Problembereichen: Bis jetzt konnte kein ökonomisches Instrument implementiert werden. Das Gesetz enthält nur Instrumente, die konkrete Vorhaben ermöglichen oder verhindern, also nur Instrumente der Intervention. Im Gesetz fehlen aber Instrumente, die durch unterschiedliche Finanzabgaben zu bestimmten Aktivitäten motivieren. Es gibt keine Instrumente, die die Eigentümer der unbebauten Grundstücke in den Innenbereichen zur Bebauung motivieren. Auf der anderen Seite verhindert das Gesetz eine Bebauung außerhalb des Innenbereichs. Die einzige Lösung dabei ist die Verschiebung der Grenze des Innenbereichs, was wieder zur Zersiedlung führt.

Die ökonomischen Instrumente könnten eventuell auch das Problem mit den alten industriellen Flächen, sog. Brownfields, lösen. Diese sind für Investoren unattraktiv und neue Industrieanlagen werden vor allem auf den grünen Wiesen errichtet. Seitens des Staates und Selbstverwaltung werden Mittel in die Infrastruktur investiert, um diese Lokalisationen attraktiver zu machen. Dieselben Mittel könnten aber auch in die Revitalisierung von Brownfields investiert werden, wo eine gewisse Infrastruktur bereits vorhanden ist. Es wäre auch ein Beitrag zur Verringerung des Landschaftsverbrauchs.

6.15.3 Informelle Instrumente

Ebenso wie ökonomische Instrumente, fehlen der Gebietsplanung informelle Instrumente. Das Gesetz schafft keine Voraussetzungen für die Existenz und Implementierung solcher Instrumente. Die Raumentwicklung ist aber ein dynamischer Prozess, viele Probleme sind nicht vorhersehbar und benötigen eine schnelle Reaktion und einfache Lösung. Der ganze Prozess der Aktualisierung eines Gebietsplans kann bei größeren Städten auch mehr als ein Jahr dauern. Informelle Instrumente, wie ein Planungsworkshop; können zum Beispiel innerhalb einer Woche organisiert und implementiert werden.

6.15.4 Beziehungen zwischen den raumbezogenen Formen der Planung

Ein weiteres wichtiges Problem: es fehlen legislative Definitionen der Beziehungen zwischen den einzelnen Formen der raumbezogenen Planungen (siehe Kapitel 1.4). Es fehlt eine Definition der Beziehung zwischen der Gebietsplanung (Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung) und der strategischen sozioökonomischen Planung (Gesetz über Förderung der Regionalentwicklung). Vor allem auf der Gemeindeebene wäre eine strategische Planung als Vorstufe der Gebietsplanung notwendig. Die Gebietsplanung vermisst in der Phase der Flächenwidmung eine klare Vision der künftigen Entwicklung, also eine theoretische Basis bei der Erstellung und Aktualisierung von Gebietsplänen. Dieses Problem betrifft vor allem die ländlichen Gemeinden: Da diese die landwirtschaftliche Funktion schon längst verloren haben, müssen neue Potenziale identifiziert werden und eine Strategie der künftigen Entwicklung erarbeitet werden. Erst dann kann die Gebietsplanung den Flächen konkrete Funktionen zuweisen. Ebenso fehlen auch Definitionen der Beziehungen zwischen der Landschaftsplanung und der Gebietsplanung und der Beziehungen zwischen den sektoralen Planungen und der Gebietsplanung.

6.15.5 Ausbildung im Bereich Raumplanung

Noch vor kurzer Zeit existierte in der Slowakei keine Studienrichtung Raumplanung beziehungsweise Gebietsplanung. Die Gebietsplanung war ein Bestandteil der Ausbildung von Architekten und Urbanisten. Sie wurde aber im Rahmen der einzelnen Studienrichtungen marginalisiert, es handelte sich nie um einen Schwerpunkt des Studiums. Dementsprechend war es nicht möglich, im Rahmen der existierenden Studienrichtungen kompetente und vollwertige Raumplaner (mit der Dominanz der Gebietsplanung) auszubilden. Aus diesen Gründen wurde vor circa zehn Jahren eine eigenständige Studienrichtung Raumplanung am Bildungsministerium registriert. Heute kann Raumplanung auf der Slowakischen Technischen Universität in Bratislava in allen drei akademischen Graden (Bakalár, Inžinier, Doktor) studiert werden. Letztes Studienjahr verließen die Universität die ersten circa 30 Ingenieure, die ein komplettes Studium Raumplanung absolvierten. Dieses Studium stellt aber in der Slowakei die einzige Möglichkeit dar, eine Ausbildung im Fach Raumplanung zu erwerben. Was die restlichen Universitäten und Hochschulen anbieten, ist eine Ausbildung im Fach Architektur-Städtebau und die Absolventen lassen sich eher "Urban Designers" als Raumplaner bezeichnen. Es stellt sich also die Frage, ob es in der Slowakei genug Experten und Spezialisten im Bereich Raumplanung gibt. Teilweise ja, weil die Nachfrage nach solchen Experten noch immer niedrig ist. In der slowakischen Gebietsplanung dominieren Architekten (und damit sind alle Architekten gemeint, nicht nur Architekten-Urbanisten, mehr darüber in dem nächsten Kapitel), die bei der Suche nach ihren Nachfolgern nicht Raumplaner, sondern wieder Architekten verlangen.

6.15.6 Fachkompetenz im Bereich Raumplanung

Das Problem der Fachkompetenz knüpft an das im vorherigen Kapitel beschriebene Problem hinsichtlich der Ausbildung an. Das Gesetz hinsichtlich autorisierter Architekten (siehe Kapitel 6.2.2 und Kapitel 6.9.1.3) sollte die Kompetenz bei der Bearbeitung von gebietsplanerischen Dokumenten garantieren. Es sollte sich also um einen Mechanismus zur Sicherung der Qualität der Gebietsplanung handeln. Gebietsplanungsdokumente sollen dementsprechend nur von fachlich befähigten Personen bearbeitet werden. Zu den fachlich befähigten Personen zählen aber entsprechend dem Gesetz alle Architekten, egal ob es sich um Architekten-Urbanisten handelt oder um andere Spezialisten. In einem Extremfall handelt es sich um einen akademischen Architekt, der seinen Titel auf der Hochschule der Darstellenden Künste (Vysoká Škola Výtvarných Umení) erworben hat. Auf der anderen Seite, verfügen Studenten, die fünf Jahre die Studienrichtung Raumplanung studiert haben, nicht über diese Autorisierung. Diese Tatsache steht im Gegensatz zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union.

Das Problem mit der Fachkompetenz betrifft aber nicht nur die Seite der Bearbeiter der gebietsplanerischen Dokumente sondern auch jene der Besorger und Aufsichtsbehörden. Die Inkompetenz zeigt sich vor allem in den Phasen der Erörterung, wenn berechnigte Behörden die Möglichkeit zur Stellungnahme haben. Die Stellungnahmen sind oft irrelevant und inkompetent.

Nicht zuletzt betrifft die Inkompetenz auch die politischen Behörden, da die Gebietspläne am Ende immer durch die Vertretung von Kreisen oder Städten beziehungsweise Gemeinden abgestimmt werden müssen. In diesen Vertretungen sitzen als Vertreter der Öffentlichkeit verschiedene Personen und nur wenige davon sind Ex-

perten im Bereich Raumplanung. Trotzdem tragen sie ihre Entwürfe in den Gebietsplan ein und falls diese nicht rechtswidrig sind, werden diese akzeptiert und der Gebietsplan genehmigt.

6.15.7 Landschaftsplanung

Die Landschaftsökologen treten in den Prozess der raumbezogenen Planung mit ihren Anforderungen genauso wie andere Experten ein. Die Landschaftsplanung vermisst allerdings als eine Form der raumbezogenen Planung eine rechtliche Verankerung. Dementsprechend gibt es auch keine raumbezogenen Instrumente wie beispielsweise ein Landschaftsplan. In der Praxis sind dann bei der Bearbeitung eines Gebietsplans Stellungnahmen von circa 30 unterschiedlichen Institutionen nur aus dem Bereich Umwelt und Naturschutz notwendig. Diese Tatsache verkompliziert wiederum den gesamten Planungsprozess.

Es hat Bemühungen gegeben, die Landschaftsplanung rechtlich zu verankern und alle Anforderungen aus dem Bereich Umwelt und Naturschutz in einem Planungsdokument (z.B. Landschaftsplan) zu integrieren. Bei der Bearbeitung von Gebietsplänen wäre dann nur die Stellungnahme einer Behörde notwendig. Diese würde die Übereinstimmung des Gebietsplans mit dem Landschaftsplan überprüfen. Der Landschaftsplan könnte aber auch als Referenzebene bei der strategischen Umweltprüfung dienen. Die Bemühungen, die Landschaftsplanung in dieser Form rechtlich zu verankern, sind allerdings am Widerstand des Umweltministeriums gescheitert. Da es kein Gesetz zur Landschaftsplanung gibt, wurde der Landschaftsplan in die Gebietsplanung - genauer in die Phase der Untersuchungen und Analysen bei der Erarbeitung von Gebietsplänen - integriert. Die Erstellung eines Landschaftsplans ist aber fast so anspruchsvoll, wie die Erstellung des Gebietsplans selbst.

7 Vergleich

7.1 Bodennutzungs- und Allokationsprozess

Der Bodennutzungsprozess ist prinzipiell dem Grundstückseigener überlassen. Dieser ist aber bei seinen Entscheidungen von einer Reihe von Faktoren beeinflusst. In meinem Vergleich will ich mich darauf konzentrieren, wie die Raumplanung, beziehungsweise das Raumplanungssystem, diesen Prozess beeinflusst. Auch im Rahmen der Raumplanung kann man zwischen einer direkten und einer indirekten Beeinflussung unterscheiden. Indirekt beeinflussen diesen Prozess alle Planungsdokumente mit einem programmatischen und konzeptuellen Charakter, die vor allem Grundsätze und Leitziele der räumlichen Entwicklung definieren. Diese besitzen eine Leitbildfunktion und können die konkrete Nutzung von Grundstücken nicht direkt beeinflussen.

Auf der gesamtstaatlichen Ebene herrscht in beiden Ländern eine ähnliche Situation. Planungsdokumente mit einem sektorübergreifenden Charakter, wie z. B. ÖREK oder KURS, beeinflussen die Bodennutzung nur indirekt. Direkte Auswirkungen auf die Bodennutzung haben in beiden Staaten sektorale Planungsdokumente aus den Bereichen Forstwirtschaft, Bergbau, Wasserwirtschaft oder Verkehrsinfrastruktur. Unterschiede bestehen nur in der Verbindlichkeit dieser Dokumente (KURS verbindlich, ÖREK nicht) und in den spezifischen Bereichen, für die es sektorale Planungsdokumente gibt (z.B. in der Slowakei gibt es kein Gefahrenzonenplan, nur Hochwasserpläne).

Unterschiede gibt es auf der Ebene, die in Österreich als überörtlich und in der Slowakei als regional bezeichnet wird. Während in der Slowakei in einem Gebietsplan einer Region die Möglichkeit besteht, gemeinnützige Bauten zu definieren und diese auf konkrete Grundstücke zu platzieren, können die überörtlichen Planungsinstrumente in Niederösterreich die Bodennutzung nur indirekt beeinflussen. Für die Bodennutzung ist es zudem wichtig, dass die Planungsinstrumente dieser Ebenen in beiden Ländern Vorgaben für die örtliche Ebene definieren.

Am meisten und direkt wird der Bodennutzungsprozess in beiden Ländern auf der örtlichen Ebene beeinflusst. In Niederösterreich vor allem über den Flächenwidmungsplan und in der Slowakei über den Gebietsplan einer Gemeinde. Diese zentralen Planungsinstrumente stellen die konkrete Nutzungsform fest (z. B. ob Bauland oder Grünland). Sie müssen dabei aber alle Vorgaben der übergeordneten Planungsebenen berücksichtigen, in Niederösterreich vor allem die sektoralen Planungen des Bundes und des Landes und in der Slowakei die sektoralen Planungen der staatlichen Ebene und die sektorübergreifende Planungen der regionalen Ebene. Die Nutzungsform kann aber noch präzisiert werden. In Niederösterreich betrifft die Präzisierung nur die zur Bebauung bestimmten Flächen, für die ein Bebauungsplan bearbeitet werden kann. Dieser reguliert Art und Maß der Bebauung. In der Slowakei kann mit dem Gebietsplan einer Zone die Nutzungsform von beliebigen Flächen präzisiert werden.

7.2 Akteure des Bodennutzungsprozesses

In den Prozess der Bodennutzung treten viele Akteure mit unterschiedlichsten gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Interessen ein. In meinem Vergleich habe ich mich vor allem auf die gängigen Bürger und auf die Akteure aus dem Bereich Staats- und Selbstverwaltung konzentriert.

Die Stellung von gängigen Bürgern ist in den beiden Staaten gleich. Sie treten in den Bodennutzungsprozess am häufigsten als Grundstücksbesitzer ein. Dieser Besitz gewährleistet ihnen gewisse Freiheit in der Nutzung von Boden. Diese Nutzung ist aber durch das Raumplanungssystem beschränkt, besonders durch die örtliche Raumplanung. Eine weitere Möglichkeit, wie der Bodennutzungsprozess beeinflusst werden kann, bietet sich über die Wahlbeteiligung. Mittels ihrer Vertreter können die Bürger nicht nur die Legislative sondern auch die Durchführung der Raumplanung beeinflussen. Es ist noch zu bemerken, dass die Vertreter auf der europäischen Ebene, auf der gesamtstaatlichen Ebene, auf der Landesebene in Österreich, auf der Kreisebene in der Slowakei sowie auf der Gemeindeebene gewählt werden können. Und noch eine Möglichkeit, den Bodennutzungsprozess zu beeinflussen, bietet sich über die Bürgerbeteiligung. Neben Fällen, in denen die Beteiligung von Gesetzes wegen verpflichtend ist, wird immer häufiger - vor allem bei der Realisierung von größeren Projekten, die aus öffentlichen Mitteln finanziert sind - die öffentliche Meinung mittels unterschiedlicher Diskussionen, Umfragen, Enqueten usw. befragt.

Unterschiede sind bei den Akteuren aus den Bereichen Öffentliche und Staatsverwaltung zu beobachten. Diese Unterschiede generieren vor allem das Faktum, dass Österreich föderativ aufgebaut ist und sich deswegen schon in der Verfassung mit der Kompetenzverteilung befasst.

In beiden Staaten sind die Regierungen auf der gesamtstaatlichen Ebene aus einzelnen Ministern und den entsprechenden Ministerien zusammengestellt. Der wichtigste Unterschied: In der Slowakei gibt es ein Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung. Dieses Ministerium ist für die Gebietsplanung auf der Staatsebene zuständig und gilt gleichzeitig als Aufsichtsbehörde für die Gebietsplanung auf der regionalen Ebene. Ein entsprechendes Ministerium gibt es in Österreich nicht. Weitere Ministerien beeinflussen in beiden Staaten den Bodennutzungsprozess über sektorale Konzeptionen, die in den Planungen auf niedrigeren Ebenen berücksichtigt werden müssen. Einen Unterschied gibt es zwischen den Verteidigungsministerien: Das slowakische Ministerium ist gleichzeitig Gebietsplanungsbehörde für die Militärbezirke und ist nicht - wie das österreichische Ministerium - von der örtlichen Raumplanung abhängig.

Unterschiede gibt es auch auf der Ebene, die in Österreich als Landesebene und in der Slowakei als Kreisebene bezeichnet wird. In Österreich befindet sich auf dieser Ebene in jedem Bundesland neben einem Landtag und einem Landeshauptmann auch eine Landesregierung, die als Aufsichtsbehörde für die örtliche Raumplanung gilt. In der Slowakei gibt es auf dieser Ebene nur einen Kreispalament und einen Kreisvorsitzenden. Die aufsichtsbehördlichen Befugnisse sind in der Kompetenz der Staatsverwaltung auf der Kreisebene zu finden. Die Aufsichtsbehörden für die örtliche Raumplanung sind die Bauämter auf der Kreisebene.

Keine Unterschiede gibt es auf der örtlichen Ebene. Die Gemeinden in beiden Staaten sind verpflichtet, örtliche Raumplanung / Gebietsplanung zu betreiben. Die Akteure dieser Ebene, die Bürgermeister und die Gemeindevertretungen (Slowakei) beziehungsweise Gemeinderäte (Österreich) verfügen im Bereich Raumplanung / Gebietsplanung über dieselben Kompetenzen. Zu den Ausnahmen zählen in der Slowakei die Städte Bratislava und Košice, die über die Möglichkeit verfügen, eine zweistufige Selbstverwaltung zu installieren. Bürgermeister und Vertretungen können so auf der gesamtstädtischen Ebene sowie auf der Stadteilebene gewählt werden. Ebenso können auch die Kompetenzen im Bereich Raumplanung zwischen der Gesamtstadt und den Stadtteilen aufgeteilt werden. In Bratislava ist die Stadt für die gesamtstädtische Planung (Gebietsplan einer Gemeinde) und die Stadtteile für die zonale Planung (Gebietsplan einer Zone) zuständig.

7.3 Raumplanungssystem

Die Unterschiede in den Raumplanungssystemen von Österreich und der Slowakei sind schon auf der gesamtstaatlichen Ebene zu beobachten. Während die staatliche Ebene in der Slowakei über die Kompetenzen für eine sektorübergreifende Planung verfügt und dementsprechend auch das Gesetz definiert, ist dies in Österreich nicht der Fall. Was aber in den beiden Staaten auf der obersten Ebene gleich ist, ist die sektorale Planung, die in beiden Staaten in der Kompetenz von den einzelnen Ministerien liegt.

Größere Unterschiede sind auf den Ebenen zwischen dem Staat und der Gemeinde zu beobachten. In diesem Mesobereich gibt es in Österreich, entsprechend der Zahl der Bundesländer, neun unterschiedliche Systeme. In diesem Vergleich habe ich mich auf das Bundesland Niederösterreich konzentriert. Niederösterreich, wie auch die restlichen acht Bundesländer, verfügt über ein eigenes Raumordnungsgesetz. Geplant wird entweder für das ganze Landesgebiet oder nur für Teile davon. Das Land verwendet eine Reihe von formellen und informellen Instrumenten für sektorale und sektorübergreifende Planung. In der Slowakei ist in diesem Mesobereich nur eine Planungsebene zu finden, diese wird als regionale Ebene bezeichnet. Die Planung auf dieser Ebene ist in der Kompetenz der Kreise und es ist nicht in ihrer Kompetenz, eigene Gesetze zu erlassen. Den Kreisen steht nur ein Instrument für eine sektorübergreifende Planung zur Verfügung. Sektorale Planung liegt nicht in der Kompetenz dieser Planungsebene.

Auf der Gemeindeebene weisen die Raumplanungssysteme die geringsten Unterschiede auf. Diese Ebenen sind verpflichtet, Raumplanung zu betreiben und dabei alle Planungen der übergeordneten Ebenen zu berücksichtigen. Die Unterschiede betreffen nur das Instrumentarium: In Niederösterreich ist das zentrale Planungsinstrument dieser Ebene das örtliche Raumordnungsprogramm, das sich vor allem aus einem Entwicklungskonzept und einem Flächenwidmungsplan zusammensetzt. In der Slowakei ist das zentrale Planungsinstrument der Gebietsplan einer Gemeinde, der unteilbar ist. Nicht identisch sind auch der Bebauungsplan und der Gebietsplan einer Zone, was schon die Benennungen indizieren. Der Gebietsplan einer Zone kann die Nutzung von beliebigen Flächen präzisieren, nicht nur die zur Bebauung bestimmten.

7.4 Planungsebenen

In beiden Staaten wird auf mehreren Ebenen geplant. Zwischen diesen Ebenen sind hierarchische Beziehungen definiert: In beiden Staaten definieren die jeweils übergeordneten Planungsebenen Vorgaben für die untergeordneten Ebenen. Die untergeordneten Ebenen müssen wiederum alle Vorgaben aller übergeordneten Ebenen in ihren Planungen berücksichtigen. Fast identisch sind in beiden Staaten die obersten und die untersten Ebenen. Unterschiede gibt es vor allem im Mesobereich, das sind also jene Ebenen, die sich zwischen den obersten und untersten Planungsebenen befinden. Einen groben Überblick bietet die folgende Tabelle:

Tab. 8: Die Planungsebenen im Vergleich

	Österreich	Slowakei
Staat	Bundesebene	Staatsebene
Meso-Bereich	Landesebene	Regionale Ebene
	Regionale Ebene	Ebene
Gemeinde	Gemeindeebene	Gemeindeebene
Gemeindeteil	-	Zonale Ebene

Quelle: eigene Darstellung

Die oberste Planungsebene wird in Österreich als Bundesebene und in der Slowakei als staatliche Ebene bezeichnet. Der Hauptunterschied beruht in den Kompetenzen, über die diese Ebenen in den einzelnen Staaten verfügen. Die österreichische Bundesebene hat keine Kompetenzen im Bereich der sektorübergreifenden Raumplanung beziehungsweise Raumordnung, es gibt auf dieser Ebene keinen Raumordnungsgesetz, keines für die Raumordnung zuständiges Ministerium und dementsprechend gibt es auch kein formales Planungsinstrument. In der Slowakei hingegen ist es die staatliche Ebene, die das Gebietsplanungsgesetz definiert, die oberste Gebietsplanungsbehörde ist das Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung und die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei ist ein verbindliches gesamtstaatliches Dokument für eine sektorübergreifende Gebietsplanung. In beiden Staaten werden auf dieser Ebene die Vorgaben für die unteren Ebenen definiert.

Größere Unterschiede sind im Bereich zwischen dem Gesamtstaat und Gemeinden zu finden. In (Nieder)Österreich können hier zwei Planungsebenen unterschieden werden: Die Landesebene und die regionale Ebene. Die Wichtigste ist die Landesebene, weil diese über das Raumordnungsgesetz und andere relevante Rechtsvorschriften das Raumordnungssystem in dem Land definiert. Die regionale Ebene bleibt auch in der Kompetenz des Landes, weil sich auf dieser Ebene keine politische Vertretung befindet. Regionen als Teile des Landes werden nach bestimmten Kriterien definiert und abgegrenzt. In der letzten Zeit hat sich in Niederösterreich auch eine kleinregionale Ebene etabliert. Das Land motiviert die Gemeinden, sich in Kleinregionen zusammenzuschließen und gemeinsame Entwicklungskonzepte erstellen. Es handelt sich aber um keine offizielle Planungsebene.

In der Slowakei ist in dem Mesobereich nur eine Planungsebene zu finden, die regionale Ebene. Für die Planung auf dieser Ebene sind grundsätzlich die einzelnen Kreise zuständig, über die Planungskompetenzen verfügt aber immer noch der Staat. Im Gegensatz zu österreichischen Ländern können die Kreise in der Slowakei keine eigenen Gesetze definieren, für alle Kreise gilt nur ein und dasselbe Gebietsplanungsgesetz. Die Kreise sind berechtigt, für das ganze Kreisgebiet zu planen oder

nur für Teile davon. In der Praxis wird vor allem für das ganze Kreisgebiet geplant. Es ist noch zu erwähnen, dass es auch in der Slowakei eine Art Kleinregion gibt. Diese Form der Zusammenarbeit ist aber relativ neu, es gibt noch keine einheitliche Benennung, am häufigsten werden "Mikroregion" oder "mikroregionaler Verbund" verwendet. Es existiert noch kein zentrales Register der Mikroregionen; ebenso fehlen detaillierte Daten über diese Form der Zusammenarbeit. Die Gemeinden sollen im Rahmen dieser Mikroregionen in den unterschiedlichsten Bereichen kooperieren, wie z.B. gemeinsame Entwicklungsprogramme und –dokumente, Gebietspläne, Strategien der nachhaltigen Entwicklung usw.

Lässt man die größten Städte in der Slowakei unbeachtet, so ist in beiden Staaten die niedrigste Planungsebene die Gemeindeebene. Die Gemeinden haben das Recht auf eine eigenständige Raumplanung in eigenem Gemeindegebiet. Während in Österreich dieses Recht schon in der Verfassung verankert ist, haben die slowakischen Gemeinden dieses Recht erst vor 20 Jahren zurückgewonnen. In beiden Staaten müssen auf der Gemeindeebene sämtliche Vorgaben der übergeordneten Planungsebenen berücksichtigt und in den örtlichen Planungsdokumenten umgesetzt werden. Unterschiede betreffen das Instrumentarium dieser Ebene. Während das niederösterreichische örtliche Raumordnungsprogramm unter anderem aus einem örtlichen Entwicklungskonzept und einem Flächenwidmungsplan besteht, gibt es in der Slowakei nur den Gebietsplan einer Gemeinde, also nur ein Instrument. Unterschiede bestehen auch zwischen dem Bebauungsplan (Instrument der Bauordnung) und dem Gebietsplan einer Zone (Instrument der Gebietsplanung) obwohl in der Praxis der zweit genannte am häufigsten die Funktion eines Bebauungsplanes hat.

Der Gebietsplan einer Zone betrifft auch die spezifische Situation in der Stadt Bratislava. In diesem Fall können wir über eine vierte Ebene der Gebietsplanung sprechen, über die zonale Ebene. Die Planungspraxis auf der Gemeindeebene ist in der Slowakei stark von der Gemeindegröße abhängig. In kleineren Gemeinden werden entweder keine zonalen Gebietspläne erarbeitet oder die Gebietspläne einer Gemeinde und einer Zone werden in ein Planungsdokument integriert. Anders als in größeren Städten, wo der Gebietsplan einer Gemeinde für das ganze Stadtgebiet und zonale Gebietspläne für einzelne Stadtteile erarbeitet werden. In den Städten Košice und Bratislava gibt es dazu eine zweistufige Selbstverwaltung und politische Vertreter werden hier auf zwei Ebenen gewählt: Auf der Ebene der Gesamtstadt (Primator, Stadtvertretung) und auf der Ebene der Stadtteile (Bürgermeister, Stadtteilvertretung). Die Gebietsplanungskompetenzen sind in der Stadt Bratislava zwischen Gesamtstadt (Gebietsplan einer Gemeinde) und Stadtteile (Gebietsplan einer Zone) aufgeteilt. Es ist hier also eine weitere Planungsebene entstanden, mit politischer Vertretung, mit eigenem Planungsgebiet und mit einem Gebietsplanungsinstrument.

7.5 Planungsdoktrin

Die Planungsdoktrin kann als ein Schlüssel zum Verstehen der Unterschiede zwischen dem österreichischen und dem slowakischen Planungssystem wahrgenommen werden. Der Hauptunterschied liegt in der Tatsache, dass in der Slowakei die Gebietsplanung nur als eine im Gesetz definierte Aufgabe der Staats- und Selbstverwaltung verstanden wird. Und diese Aufgabe wird auch so ausgeführt, nur mit jenen Instrumenten und über jene Verfahren, die im Gesetz definiert sind. Demgegenüber ist in Niederösterreich eine Verschiebung dieses Verständnisses zu beobachten: Die Raumordnung ist hier eine Kombination von dem, was im Gesetz steht und

von neuen Zugängen, Verfahren und Instrumenten, die in der Praxis umgesetzt werden, obwohl sie in keinem Gesetz geregelt sind. Diese informellen Verfahren ergänzen und ersetzen manchmal die Formellen.

Der Unterschied zwischen Raumordnung und Gebietsplanung kann auch mittels ihrer Definitionen in den entsprechenden Gesetzen verstanden werden. Während das österreichische Raumordnungsgesetz explizit eine Erklärung des Begriffes Raumordnung anbietet, ist im slowakischen Gesetz der Begriff Gebietsplanung nur über die Aufgaben und Tätigkeiten erläutert. Ein weiterer Unterschied betrifft die Leitziele und Leitbilder. Das niederösterreichische Gesetz definiert explizit und umfassend die Ziele der Raumordnung, während im slowakischen Gebietsplanungsgesetz explizit keine Ziele der Gebietsplanung erwähnt sind.

Die beiden Systeme sind sich sehr ähnlich, wenn es um die monopolistische Position der Staats- und Selbstverwaltung im Bereich Raumplanung geht. In der Slowakei hat der Staat ein Monopol auf die Gebietsplanung, er definiert das Gesetz und schreibt den untergeordneten Ebenen vor, wie diese planen sollen. In Niederösterreich haben diese monopolistische Stellung die Länder inne, die wiederum den Gemeinden vorschreiben, wie diese planen sollen.

Die beiden Systeme sind sich auch einig hinsichtlich der Planungsgebiete geht. Die Planungsgebiete sind immer durch administrative Grenzen definiert. Planungen, die diese Grenzen überschreiten, sind nur nach der Vereinbarung aller berührten Verwaltungsbehörden möglich.

Unterschiede sind schließlich wieder bei den Instrumenten der Gebietsplanung zu beobachten. In der Slowakei werden nur jene Instrumente verwendet, die detailliert im Gesetz beziehungsweise in anderen Rechtsnormen definiert sind. Die Verwendung von weiteren Instrumenten würde eine Gesetzesnovelle benötigen. In Niederösterreich werden auch jene Instrumente eingesetzt, die im Gesetz nicht detailliert geregelt sind (Raumordnungskonzepte) oder gar nicht geregelt sind (Kleinregionale Instrumente).

7.6 Planungsgebiet

Bis auf einige wenige Details sind die Planungsgebiete in beiden Staaten identisch. Das größte Planungsgebiet ist die gesamte Staatsfläche. Auf diese beziehen sich sektorübergreifende Planungsinstrumente: Die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei sowie das Österreichische Raumentwicklungskonzept. Auf das Gebiet des gesamten Staates beziehen sich auch sektorale Planungsdokumente, die Inhalte dieser Dokumente beeinflussen aber immer nur jene Flächen, die unter den jeweiligen Themenbereich fallen (z.B. Wasserflächen, Wälder, Straßen usw.)

Weitere Planungsgebiete befinden sich im Mesobereich, auf den Planungsebenen zwischen dem Staat und der Gemeinde. In der Slowakei befindet sich hier das Planungsgebiet Region. Dieses Planungsgebiet ist aber im Gesetz nur als „Gebiet von mehreren Gemeinden“ definiert. Theoretisch kann es in seiner Größe also stark variieren. Diese Bedingung würden bereits zwei Gemeinden aber auch die gesamte Staatsfläche erfüllen. In der Praxis ist das Planungsgebiet Region am häufigsten mit dem Gebiet eines Kreises identisch. In manchen spezifischen Fällen, wenn sich ein

deutlich zusammenhängendes Gebiet über die Grenzen von mehreren Kreisen erstreckt, ist das Planungsgebiet aus Teilen von Kreisen zusammengesetzt (Hohe Tatra, Niederer Tatra usw.). In der Slowakei ist somit die ganze Staatsfläche mit regionalen Gebietsplänen beplant, manche Flächen sogar zweimal.

In Niederösterreich können im Mesobereich zwei Planungsgebiete unterschieden werden: Das Land und die Region. Das Planungsgebiet Land deckt das ganze Landesgebiet ab und die Regionen sind von der Landesregierung definierte Landesteile. Ähnlich wie in der Slowakei, gibt es keine festen und abgegrenzten Regionen, die Abgrenzung von Planungsregionen erfolgt in den regionalen Raumordnungsprogrammen. Derzeit sind regionale Raumordnungsprogramme für fünf Regionen in Gültigkeit, diese decken aber nicht das ganze Landesgebiet ab.

Das kleinste Planungsgebiet ist in beiden Staaten die Gemeinde. Die Grenzen des Planungsgebiets Gemeinde sind mit den administrativen Grenzen einer Gemeinde deckungsgleich. Die Gemeinden verwenden zur Planung die in den jeweiligen Gesetzen vorgesehenen Instrumente. In der Slowakei lässt sich aber ein noch kleineres Planungsgebiet identifizieren: Gemeindeteil beziehungsweise Zone. Dieses Planungsgebiet gibt es aber nur im Falle von größeren Städten. Diese erstellen für die einzelnen Stadtteile zonale Gebietspläne. In kleineren Gemeinden werden die zonalen Gebietspläne für das ganze Gemeindegebiet erstellt.

7.7 Planungssubjekt

Was die Kategorie Planungssubjekt betrifft, sind die einzelnen Systeme fast identisch. Auf der gesamtstaatlichen Ebene zählen zu den Planungssubjekten die Regierungen beziehungsweise die Ministerien. Ein Unterschied besteht nur in den Kompetenzen: Die slowakische Regierung besitzt neben den sektoralen Kompetenzen auch sektorübergreifende Kompetenzen. Auf den überörtlichen Ebenen sind in Österreich die Planungssubjekte die Länder beziehungsweise die Landesregierungen, in der Slowakei die einzelnen Kreise beziehungsweise der Kreisvorsitzender. Der Unterschied zwischen diesen zwei Planungssubjekten besteht darin, dass die Länder in Österreich sich eigene Gesetze definieren. Auf der örtlichen Ebene sind in beiden Staaten die Planungssubjekte die Gemeinden (Bürgermeister). Ein Ausnahmefall ist die Stadt Bratislava, hier zählen zu den Planungssubjekten die Gesamtstadt (Primátor), aber auch die Stadtteile (Bürgermeister).

7.8 Prinzipal

Wie schon in den Kapiteln 5.8 und 6.8 beschrieben wurde, ist es nicht einfach, den Planungsprinzipal in den Planungssystemen von Österreich und der Slowakei festzustellen. Im Grunde genommen können in beiden Staaten ein nomineller und ein funktioneller Prinzipal unterschieden werden. Zu den nominellen zählen in beiden Staaten die wahlberechtigten Bürger, die in der Regel alle vier Jahre ihren Vertreter wählen. In Österreich betrifft es die Landtagwahlen und in der Slowakei die Nationalratswahlen. Parteien, die die Wähler in diesen Wahlen wählen, nominieren dann Abgeordneten in den Landtag (Niederösterreich) beziehungsweise in den Nationalrat (Slowakei). Diese Versammlungen sind die gesetzgebenden Organe. Sie erlassen, novellieren oder heben die Raumordnungs- beziehungsweise Gebietsplanungsgesetze auf. Der Landtag in Niederösterreich und der Nationalrat in der Slowakei können also als funktionale Prinzipale bezeichnet werden, weil diese direkten Einfluss

auf das Planungssystem haben. Der einzige Unterschied ist, dass in der Slowakei der Prinzipal auf der Staatsebene und in Niederösterreich auf der Landesebene angesiedelt ist.

7.9 Nominelles und funktionelles Planungsrecht

Der Hauptunterschied zwischen Österreich und der Slowakei liegt in der Tatsache, dass es in der Slowakei nur eine Ebene gibt, die Gesetze erlassen kann: Die staatliche Ebene. In Österreich müssen in diesem Fall wegen des föderativen Staatsaufbaus zwei Ebenen berücksichtigt werden: Die Bundes- und die Landesebene.

Der föderative Staatsaufbau verursachte in Österreich auch die Frage, wem die Kompetenzen im Bereich Raumplanung obliegen, den Ländern oder dem Bund. Mit der Aufteilung der Kompetenzen befasst sich schon die Verfassung und da die Raumordnung beziehungsweise die Raumplanung in dieser nicht explizit als Bundesaufgaben erwähnt werden, entschied der Verfassungsgerichtshof, dass dieses Tätigkeitsfeld den einzelnen Bundesländern obliegt. Die österreichische Bundesverfassung befasst sich auch mit der örtlichen Raumplanung. Den Gemeinden sind die behördlichen Aufgaben neben anderen Angelegenheiten auch in der örtlichen Raumplanung zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich gewährleistet. Da die Slowakei als Staat unitär ist, befasst sich die Verfassung nicht mit der Kompetenzverteilung. Mit der örtlichen Gebietsplanung befasst sich die Verfassung ebenso nicht.

Da die Raumordnung/Raumplanung in Österreich in der Kompetenz der einzelnen Länder liegt, gibt es hier neun unterschiedlichen Raumordnungs- beziehungsweise Raumplanungsgesetze. In jedem Bundesland gibt es unterschiedliche regionsspezifische Probleme. Der Vorteil dieser neun Gesetze ist, dass jedes Bundesland das Gesetz an seine spezifischen Bedingungen anpassen kann. Da sich die Gesetze nur mit jenen Themen befassen, die nur in dem betreffenden Bundesland von hoher Relevanz sind, können diese tiefer behandelt werden als hätte es nur ein Gesetz für das ganze Bundesgebiet gegeben. In der Slowakei hingegen gibt es nur ein Gesetz und dieses gilt für das gesamte Staatsgebiet. Das Gesetz ist dementsprechend allgemeiner formuliert und berücksichtigt nicht die regionsspezifischen Bedürfnisse.

Da es in Österreich neun unterschiedliche Raumordnungs- beziehungsweise Raumplanungsgesetze gibt, werde ich mich in diesem Vergleich auf das Bundesland Niederösterreich fokussieren. Das Gebietsplanungsgesetz in der Slowakei und das Raumordnungsgesetz in Niederösterreich haben das Jahr der Entstehung, 1976, als Gemeinsamkeit. Seitdem wurden beide Gesetze aus unterschiedlichsten Gründen mehrmals novelliert.

Während sich das niederösterreichische Raumordnungsgesetz ausschließlich mit der Raumordnung befasst, gibt es in der Slowakei ein gemeinsames Gesetz für die Bereiche Gebietsplanung, Bauordnung und Enteignung. In der Slowakei habe ich mich also nur mit jenem Teil der Gebietsplanung befasst. Die Gesetze sind unterschiedlich strukturiert. Das niederösterreichische Gesetz beginnt mit Definitionen, gefolgt von Zielen. Anschließend werden separat die überörtliche und die örtliche Raumordnung behandelt: Zuerst wird das entsprechende Instrumentarium, dann werden die Verfahren geregelt. Das slowakische Gesetz definiert zuerst die Ziele und Aufgaben der Gebietsplanung, dann die Instrumente und das Verfahren bei der Aufstellung. Wäh-

rend sich das niederösterreichische Gesetz separat mit den einzelnen Planungsebenen befasst, werden im slowakischen Gesetz immer alle Ebenen auf einmal behandelt. Das niederösterreichische Gesetz befasst sich viel detaillierter mit den Planungszielen, im Gegensatz zum slowakischen Gesetz werden diese hier explizit erwähnt. Weiters befasst sich das Gesetz viel detaillierter mit dem Inhalt des Flächenwidmungsplans als das Slowakische. In dem slowakischen Gesetz ist dagegen viel detaillierter das Verfahren hinsichtlich der Bearbeitung von Planungsdokumenten geregelt.

In Niederösterreich wie in der Slowakei gibt es zusätzlich zu den Gesetzen auch Verordnungen, die diese Gesetze präzisieren. In der Slowakei befasst sich die Verordnung vor allem mit den Inhalten der Gebietsplanungsunterlagen und den Gebietsplanungsdokumenten auf allen Ebenen und beschreibt detaillierter die einzelnen Verfahrensschritte bei ihrer Bearbeitung / Aufstellung. In Niederösterreich befasst sich die Verordnung detaillierter mit dem Planzeichnen auf der örtlichen Ebene.

In der Slowakei wie in Österreich werden die Planungsdokumente von fachlich befähigten Personen erstellt. Jedoch gibt es nur in der Slowakei zu diesem Zweck ein Gesetz. Das Gesetz über autorisierte Architekten und Bauingenieure soll die Fachkompetenz in den Planungsprozessen garantieren. Die Vorteile und Nachteile dieses Gesetzes sind in den Kapiteln 6.9 und 6.15.6 beschrieben. In Niederösterreich gibt es kein entsprechendes Gesetz.

Ein weiteres Gesetz, das für die Slowakei spezifisch ist, ist das Gesetz zur Förderung der Regionalentwicklung. Dieses Gesetz motiviert unter anderem die Gemeinden sowie Kreise zur Erarbeitung von Entwicklungsprogrammen, die wiederum eine Voraussetzung zur Erteilung der staatlichen Förderung darstellen. Diese Planungsprogramme müssen im Einklang mit den Gebietsplanungsdokumenten stehen. Bei diesen Programmen könnte es sich also um eine Vorstufe für die Gebietspläne handeln, in denen die Ziele der künftigen Entwicklung abgestimmt werden können. Dieser Mehrwert wurde aber bisher nicht erkannt.

7.10 Planungsprogramme

Was die Planungsprogramme betrifft, muss hier zuerst geklärt werden, was in Österreich und was in der Slowakei unter dem Begriff Planungsprogramm verstanden wird. In Niederösterreich zählen zu den Planungsprogrammen regionale und sektorale Raumordnungsprogramme auf überörtlicher Ebene sowie die örtlichen Raumordnungsprogramme auf örtlicher Ebene. Diese Programme sind gleichzeitig die zentralen Instrumente der Raumordnung. In der Slowakei gehören zu den zentralen Instrumenten der Gebietsplanung die Gebietspläne (auf regionaler sowie örtlicher Ebene). Die Planungsprogramme gibt es als Instrumente der Regionalentwicklung und diese konzentrieren sich auf die Wirtschafts- und Sozialentwicklung. Die Planungsprogramme in der Slowakei sind mit den Planungsprogrammen in Niederösterreich nicht vergleichbar. Als Beispiel können die groben Inhaltsstrukturen von den Regionalen Raumordnungsprogramm nördliches Wiener Umland und den Wirtschafts- und Sozialentwicklungsprogramm des Kreises Bratislava dienen.

Tab. 9: Überörtliche Programme im Vergleich

Regionales Raumordnungsprogramm nördliches Wiener Umland	Wirtschafts- und Sozialentwicklungsprogramm des Kreises Bratislava
<ul style="list-style-type: none"> -Geltungsbereich -Begriffsbestimmungen -Zielsetzungen -Maßnahmen <ul style="list-style-type: none"> -für den Naturraum -für die Siedlungsentwicklung -für die Rohstoffgewinnung -Übergangsbestimmungen 	<ul style="list-style-type: none"> -Analyse der Ausgangsbedingungen -Entwicklungsstrategie <ul style="list-style-type: none"> -Globaler Ziel -Spezifische Ziele -Prioritäten -Maßnahmen <ul style="list-style-type: none"> -Aktivitäten -Finanzplan -Gewährleistung der Realisierung

Quelle: eigene Darstellung

Die einzige Gemeinsamkeit dieser Programme liegt darin, dass zuerst die Ziele und dann die Maßnahmen definiert werden. Im Wirtschafts- und Sozialentwicklungsprogramm wird aber zwischen einem globalen Ziel, spezifischen Zielen und Prioritäten unterschieden und die Maßnahmen werden durch konkrete Aktivitäten genauer erläutert.

7.11 Kontroll-, Aufsichts- und Genehmigungsinstanzen

In Niederösterreich sowie in der Slowakei obliegt die Aufsichtskompetenz derjenigen Ebene, die das Gesetz definiert. In der Slowakei besitzt diese Aufsichtsfunktion nur der Staat. Die Aufsichtsbehörde für die Gebietsplanung der einzelnen Kreise ist das Ministerium für Ausbau und Regionalentwicklung. Die Aufsichtsbehörde für die Planungen der Gemeinden sind die Bauämter auf der Kreisebene; es handelt sich um eine spezialisierte Staatsverwaltung. In Niederösterreich ist die einzige Aufsichtsinstanz die Landesregierung für die Planungen auf der örtlichen Ebene.

Was die Genehmigungsinstanzen betrifft, muss zuerst erklärt werden, was genau „genehmigen“ in der Slowakei und in Niederösterreich bedeuten. In der Slowakei werden die Gebietsplanungsdokumente auf ein und derselben Planungsebene erstellt sowie genehmigt. Die Konzeption der Raumentwicklung genehmigt die Regierung der Slowakischen Republik, die Gebietspläne der Regionen genehmigen die Kreisparlamente und die Gebietspläne von Gemeinden und Zonen genehmigen die Gemeindevertretungen beziehungsweise Stadtvertretungen (in Bratislava auch die Stadtteilvertretungen). Genehmigen heißt hier also „verabschieden“. In Niederösterreich gibt es nur eine Genehmigungsinstanz und das ist die Landesregierung für die örtlichen Raumordnungsprogramme. In diesem Fall bedeutet genehmigen eher „autorisieren“.

7.12 Planungsziele

Um die Planungsziele zu vergleichen, habe ich mich auf die Gesetze und die wichtigsten Planungsdokumente auf Staats- und Landes- beziehungsweise Kreisebene konzentriert. Wenn man in Österreich über Planungsziele spricht, sind damit eher jene Ziele gemeint, die mit der raumplanerischen Tätigkeit erreicht werden sollen, also konkrete Sollzustände, die am Ende des Planungsprozess vorliegen sollen. In der Slowakei beziehen sich die Ziele eher auf den Inhalt der betreffenden Planungsinstrumente: Welche Themen und Problembereiche sollen wie bei der Bearbeitung des Planungsdokuments behandelt werden. Zu diesem Zweck dient die Verfahrens-

stufe „Auftrag“ (siehe Kapitel 6.14 beziehungsweise 7.14). In Österreich beziehen sich die Ziele auf das Ergebnis, in der Slowakei auf den Prozess der raumplanerischen Tätigkeit.

Wenn wir die Ziele in den Gesetzen vergleichen, so wird eine gravierende Diskrepanz deutlich. Im slowakischen Gesetz zur Bauordnung und Gebietsplanung heißt zwar der erste Abschnitt „Ziele und Aufgaben der Gebietsplanung“, es lässt sich aber nur sehr schwer feststellen, was die Ziele in der Wirklichkeit sind, weil diese nicht explizit genannt sind. Anders als im niederösterreichischen Raumordnungsgesetz, das einen umfangreichen Zielkatalog beinhaltet. Die Ziele sind aufgeteilt auf generelle Leitziele (10), besondere Leitziele für die überörtliche Raumordnung (4) und besondere Leitziele für die örtliche Raumordnung (11).

Wenn wir die Planungsdokumente auf der gesamtstaatlichen Ebene vergleichen, kommen wir zu einer ähnlichen quantitativen Diskrepanz wie bei den Gesetzen. Während in der Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei (KURS) sieben Ziele der Gebietsplanungspolitik definiert sind, definiert das österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) sechs Themen und zu diesen insgesamt 24 Leitziele. Die Disproportion ist aber nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ. Während die Ziele in der KURS allgemeiner definiert sind, sind die Ziele im ÖREK konkreter und adressierter. Es wird unterschieden zwischen den Zielen für städtische und für ländliche Regionen. Es sind hier auch Ziele zu finden, die sich auf spezifische Bevölkerungsgruppen beziehen

Abschließend ergeben sich quantitative und qualitative Unterschiede auch beim Vergleich vom niederösterreichischen Landesentwicklungskonzept und dem Gebietsplan des Kreises Bratislava. Während der Gebietsplan neun Hauptziele definiert, sind im Landesentwicklungskonzept von Niederösterreich 178 Ziele zu 19 Themen zusammengefasst. Wie bereits erwähnt, ist auch die Qualität unterschiedlich. Die Ziele im Landesentwicklungskonzept sind viel konkreter, in manchen Fällen könnte man sogar über konkrete Maßnahmen sprechen.

Egal, ob wir Gesetze oder Planungsdokumente vergleichen, es gibt einen großen Unterschied hinsichtlich der Definitionen von Planungszielen in Österreich und in der Slowakei: In Österreich sind die Zielkataloge viel umfassender und konkreter gestaltet als in der Slowakei.

7.13 Planungsinstrumente

Beim Vergleich der Planungsinstrumente sind mehrere Unterschiede beobachtbar. Einer der ersten ist, dass in Niederösterreich streng zwischen den einzelnen Planungsebenen unterschieden wird. Jedes Instrument ist einer Planungsebene zugeordnet. In der Slowakei gibt es aber Instrumente, die sich nicht so einfach zuordnen lassen. Dies betrifft vor allem die gebietsplanerischen Unterlagen. Eine städtebauliche Studie kann beispielsweise sowohl für einen Stadtteil als auch für eine Region erarbeitet werden. Trotzdem werde ich versuchen, den Vergleich nach den einzelnen Planungsebenen zu differenzieren.

Bundesebene/Staatsebene

In beiden Staaten ist die sektorale Planung auf der Staatsebene gleich. Ebenso gibt es in beiden Staaten auf dieser Ebene mehrere Planungsdokumente für unterschied-

liche Sektoren, wie z.B. Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft usw. Die Ausarbeitung von diesen Planungsdokumenten liegt in der Kompetenz der entsprechenden Ministerien. Diese Planungsdokumente sind deswegen für die Raumplanung in beiden Staaten relevant, weil sie in den Planungen auf den unterstellten Ebenen berücksichtigt werden müssen. Was in den beiden Staaten aber unterschiedlich ist, sind die konkreten Planungsinstrumente. In der Slowakei gibt es z.B. keinen Gefahrenzonenplan, es wird nur mit der Gefährdung durch Wasser gerechnet. Dementsprechend gibt es in der Slowakei nur Hochwasserpläne.

Weiters gibt es auf der gesamtstaatlichen Ebene in beiden Staaten Planungsinstrumente für eine sektorübergreifende Raumplanung, Das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK) in Österreich und die Konzeption der Raumentwicklung der Slowakei (KURS). Der Hauptunterschied zwischen diesen zwei Dokumenten ist, dass sich das ÖREK an kein Gesetz stützt. Trotz der Tatsache, dass an seiner Erstellung Akteure aus allen Planungsebenen zusammenarbeiten, handelt es sich um ein unverbindliches Dokument, der seitens der überörtlichen und örtlichen Planung nicht berücksichtigt werden muss. Die KURS hingegen ist im Gebietsplanungsgesetz als sektorübergreifendes Planungsinstrument für die staatliche Ebene verankert. Der verbindliche Teil dieses Dokuments muss in den sektoralen Planungen sowie in den Planungen auf den niedrigeren Ebenen berücksichtigt werden. Die regionalen Gebietspläne müssen dazu von seinem Richtteil ausgehen.

Mesobereich

Außer der Tatsache, dass sich im Mesobereich in Österreich zwei Planungsebenen befinden und in der Slowakei nur eine, gibt es hier auch einen großen Unterschied in der Zahl der Planungsinstrumente. In Niederösterreich gibt es das Landesentwicklungskonzept, das für das ganze Landesgebiet erarbeitet wird und einen allgemeinen Charakter besitzt und die Hauptthemen der Raumentwicklung definiert. An dieses knüpfen dann die sektoralen Raumordnungsprogramme, die sich immer nur mit einem Themenbereich befassen (z.B. Schulwesen, Verkehr usw.), sowie regionale Raumordnungsprogramme, die in bestimmten Regionen (z.B. südliches und nördliches Wiener Umland) befassen. Es ist hier also eine bestimmte Abfolge und Verflechtung erkennbar.

In der Slowakei gibt es im Mesobereich nur ein Dokument, den Gebietsplan einer Region. Dieser wird für unterschiedlich große Regionen erstellt, am wichtigsten ist seine Anwendung für die einzelnen Kreisgebiete. In diesem Fall integriert dieser Plan die Inhalte aller oben genannter österreichischen Dokumente. Er charakterisiert das betreffende Gebiet, stellt die aktuelle Entwicklung dar, stellt die Ziele der Raumentwicklung fest und die Strategie zu deren Erreichung, befasst sich mit den einzelnen sektoralen Themen, stellt die sektorenspezifische Ziele sowie die zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Maßnahmen fest. Der Gebietsplan einer Region ist somit ein sehr umfassendes Dokument (z.B. umfasst der Textteil des regionalen Gebietsplans für den Kreis Bratislava fast 300 Seiten). Da dieses Dokument derart umfangreich ist, veraltet es relativ schnell und es werden relativ oft Aktualisierungen benötigt.

Gemeindeebene

Die Instrumente auf der Gemeindeebene in beiden Staaten müssen die Inhalte aller Planungsdokumente der übergeordneten Planungsebenen berücksichtigen. Beim

Vergleich von Planungsinstrumenten auf der Gemeindeebene wiederholt sich teilweise die Situation der überörtlichen Ebene:

Das örtliche Raumordnungsprogramm in Niederösterreich setzt sich unter anderem aus einem örtlichen Entwicklungskonzept und einem Flächenwidmungsplan zusammen. Im örtlichen Entwicklungskonzept sind lang- bis mittelfristige Ziele sowie die Maßnahmen zu deren Erreichung festgestellt. Inhalt des Flächenwidmungsplans ist dann nur die konkrete Flächennutzung. Gibt es ein Bedürfnis, die Widmung einer Fläche zu ändern, so muss nicht das ganze Raumordnungsprogramm geändert werden, sondern nur ein Teil, der Flächenwidmungsplan. Diese Änderung muss aber im Einklang mit dem örtlichen Entwicklungskonzept stehen. In der Slowakei hingegen gibt es nur ein unteilbares Planungsdokument, das relativ umfassend ist und all das beinhaltet, was das örtliche Raumordnungsprogramm vorsieht. Es werden in einem Dokument die Ziele der Raumentwicklung und gleichzeitig auch die Flächenwidmung definiert. Vor allem in größeren Städten muss dieses Dokument laufend aktualisiert werden. Der Textteil des Gebietsplans von Bratislava hat über 400 Seiten und es wird circa alle zwei Jahre aktualisiert. Aktualisierungen in kürzeren Zeitabschnitten sind technisch nicht möglich.

Für die Präzisierung des Flächenwidmungsplans und des Gebietsplans einer Gemeinde werden Bebauungsplan und Gebietsplan einer Zone benutzt. Wie die Benennungen schon indizieren, handelt es sich um unterschiedliche Instrumente. Der Bebauungsplan ist ein Instrument der Bauordnung und reguliert die Art und Weise der Bebauung. Der Gebietsplan einer Zone ist ein Instrument der Gebietsplanung für die Gemeindeteile. In der Praxis wird er aber am häufigsten der Bebauungsplan zur Regulierung der Bebauung verwendet.

7.14 Planungsverfahren

In den Kapitel zum Planungsverfahren habe ich das Verfahren bei der Erstellung von Planungsinstrumenten dargestellt. Die einzelnen Verfahren habe ich danach zusammengestellt, wie es in den jeweiligen Gesetzen geregelt ist. In Niederösterreich ist wieder eine Unterscheidung zwischen den einzelnen Planungsebenen beobachtbar: Das Verfahren zur Aufstellung von örtlichen ist separat zur Aufstellung von überörtlichen Programmen geregelt. In der Slowakei gibt es auf allen Ebenen ein einheitliches Verfahren und es werden nur die einzelnen Akteure in den Rollen Besorger, Bearbeiter und Genehmiger abgewechselt. Während die SUP-Richtlinie der Europäischen Union in Niederösterreich in das Raumordnungsgesetz eingearbeitet wurde, hat sich auch gezeigt, dass, es in der Slowakei zur Umsetzung dieser Richtlinie ein eigenes Gesetz gibt.

Den Vergleich möchte ich gerne auf das Verfahren bei der Aufstellung von einem örtlichen Raumordnungsprogramm und einem Gebietsplan einer Gemeinde beziehen.

Der Hauptunterschied beruht in der Tatsache, dass der gesamte Prozess in der Slowakei komplizierter ist: In der Slowakei wird zuerst der Auftrag bearbeitet, in dem die Ziele und Anforderungen, sowie die Form, Inhalt und Ausmaß des betreffenden Dokuments formuliert werden. Der Auftrag wird erörtert und genehmigt. In Niederösterreich wird in der Anfangsphase der Untersuchungsrahmen für die strategische Umweltprüfung festgestellt.

In der Slowakei folgt dann die Phase der Konzeption. Diese wird in mehreren Varianten aufbereitet, die anschließend erörtert werden. Die Beste Variante wird ausgewählt. Auf der Basis dieser Variante wird dann der Entwurf bearbeitet. Die Konzeptions-Phase kann übersprungen werden, wenn für das Gebiet eine städtebauliche Studie vorliegt. Auf deren Basis wird der Entwurf erarbeitet. In Niederösterreich gibt es keine Phase, die Konzeption heißt. Es werden aber auch hier mehrere Varianten im Rahmen des SUP-Prozesses bearbeitet.

Danach folgt in der Slowakei die Phase Entwurf, es handelt sich um eine „erste Endversion“ des Gebietsplans. Der Entwurf wird erörtert, inwiefern er mit dem Auftrag sowie mit dem übergeordneten Planungsdokumenten übereinstimmt. In Niederösterreich wird der Entwurf ebenso mit unterschiedlichen Akteuren erörtert. Der Unterschied liegt nur in den Akteuren, die zum Entwurf Stellung nehmen können.

In der letzten Phase werden in der Slowakei die Stellungen der relevanten Behörden eingearbeitet und es wird eine Klarschrift erstellt. Diese Klarschrift wird in der Gemeindevertretung abgestimmt und als allgemeingültige Verordnung erlassen. In Niederösterreich werden in der letzten Phase ebenfalls unterschiedliche Stellungnahmen eingearbeitet. Dann folgen die Beschlussfassung und Verordnung. Das örtliche Raumordnungsprogramm bedarf zusätzlich noch einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, welche die Landesregierung ist. Damit soll gewährleistet werden, dass das örtliche Raumordnungsprogramm im Einklang mit den Rechtsvorschriften sowie mit den übergeordneten Planungsinstrumenten steht. Auch in der Slowakei soll dieser Zustand gewährleistet werden: Wenn die Klarschrift nicht im Einklang mit dem Auftrag, mit den übergeordneten Planungsinstrumenten sowie anderen Rechtsvorschriften steht, darf sie nicht durch die Gemeindevertretung genehmigt werden. Wenn die Klarschrift trotzdem genehmigt wird, ist sie in ihrem gesamten Ausmaß ungültig.

Die Aufsichtsbehörde tritt in der Slowakei in dem Prozess also zweimal, zu Beginn und am Ende, in Erscheinung. In Niederösterreich tritt die Landesregierung in den Prozess ebenso zweimal, am Anfang in der Rolle der Umweltbehörde und am Ende als Aufsichtsbehörde, in Erscheinung.

7.15 Aktuelle Konfliktbereiche

Um die aktuellen Problembereiche zu identifizieren, habe ich Gespräche mit Experten in Niederösterreich sowie in der Slowakei geführt. Dabei hat sich herausgestellt, dass es keinen Bereich gibt, der in beiden Ländern als Problem identifiziert wurde. Ich werde mich bemühen, manche von diesen Problembereichen kurz zu beschreiben und eventuell zu erklären, warum es diese Probleme im Nachbarland nicht gibt, oder ob diese nur nicht als Problem wahrgenommen werden.

Einkaufszentren in nicht-integrierter Lage

In Österreich wird die Entstehung von Einkaufszentren an den Rändern von Siedlungsgebieten vor allem deswegen als Problem wahrgenommen, da diese die bestehenden Nahversorgungsstrukturen stark beeinflussen und die Versorgungszentren in den Siedlungskernen beeinträchtigen.

In der Slowakei ist es auch zur Entstehung von Einkaufszentren an den Rändern von Siedlungsbereichen gekommen. Diese Tatsache wurde aber nicht als Problem wahrgenommen, weil die Einzelhandelsstruktur eine andere Entwicklung hinter sich hat. Der Ausgangspunkt für die Entwicklung nach der Wende (vor 20 Jahren) war ein unterdimensioniertes Netz von Einzelhandelseinrichtungen in den Stadtzentren. Für den Einzelhandel war es charakteristisch, dass die Geschäfte nicht im Privateigentum waren. Es hat also keinen Willen gegeben, diese Geschäfte auch nach der Wende zu erhalten. In den ersten Jahren der Transformation zur Marktwirtschaft kam es zur Entstehung von kleinen Familiengeschäften in Garagen von Familienhäusern. Diese Form des Einzelhandels überbrückte die ersten circa zehn Jahre, bis sich die größeren internationalen Handelsketten etablierten. Der Bau von Einkaufszentren erfolgte an den Rändern von Siedlungsbereichen, wo der Erwerb von Grundstücken einfacher und billiger war. Erst in diesen Jahren kam es langsam dazu, dass Handelsketten auch innerstädtische Standorte aufsuchten und Filialen mit kleineren Verkaufsflächen auch innerhalb von Siedlungsbereichen eröffneten.

In der Slowakei gibt es keine Motivation, gegen die Entstehung von Einkaufszentren anzukämpfen, weil es hier keine entwickelte Einzelhandelsstruktur gegeben hat, die dadurch eventuell beeinträchtigt werden könnte. Es gibt immer noch Nachfrage nach neuen Einzelhandelseinrichtungen.

Baulandhortung und Vertragsraumordnung

Zu einer Baulandhortung kam es in der Slowakei bisher noch nicht. Dies kann mehrere Gründe haben:

- Der Anteil von unbebauten Grundstücken im Privatbesitz ist deutlich niedriger als in Österreich. Die einzelnen Haushalte besitzen also keine Parzellen, mit deren Nutzung sie spekulieren können.
- In den wirtschaftlich schwächeren, teilweise peripheren Regionen gibt es fast keine Nachfrage nach neuem Bauland, es gibt hier also auch keinen Grund für eine Baulandhortung.
- In den wirtschaftlich stärkeren Regionen, vor allem in Einzugsgebieten von größeren Städten, ist die Nachfrage nach neuen Wohnungen und Häusern so groß, dass jede als Bauland ausgewiesene Fläche in kürzester Zeit auch bebaut wird oder an Bauwillige abverkauft wird.
-

Die oben angeführten Gründe sind jedoch nur Annahmen, eine Bestätigung dieser Theorie würde eine weitere Untersuchung benötigen.

Natura 2000

Dieses Problem gibt es teilweise auch in der Slowakei, wenn die Öffentlichkeit beziehungsweise Nichtregierungsorganisationen gegen Neuausbau protestieren. Sie argumentieren oft, dass die betroffene Fläche geschützt ist. Es muss aber unterschieden werden, auf welcher rechtlichen Basis ein Gebiet geschützt ist und welche Nutzungsbeschränkungen sich daraus ergeben. Am wichtigsten sind dabei die rechtlichen Auswirkungen für die Gebietsplanung.

Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung

Zu den Vorteilen des österreichischen Systems der Raumordnung mit neun Raumordnungs-/Raumplanungsgesetze gehört, dass jedes Bundesland das Gesetz an

seine spezifischen Bedingungen anpassen kann. Da sich die Gesetze nur mit jenen Themen befassen, die nur in dem betreffenden Bundesland von hoher Relevanz sind, können diese tiefer behandelt werden. In der Slowakei gibt es aber nur ein Gesetz für das ganze Staatsgebiet. Dementsprechend muss das Gesetz allgemeiner formuliert werden und die regionsspezifischen Probleme können hier nicht geregelt werden. Dies betrifft vor allem die Gemeindeebene. Im Sinne des Gesetzes gehören zu den Gemeinden auch die größten Städten, die mit völlig anderen Raumentwicklungsproblemen zu tun haben als die kleinsten Gemeinden. Für diese sind im Gesetz jedoch keine speziellen Instrumente und Verfahren vorgesehen.

Ökonomische Instrumente

Während in der Slowakei identifiziert wurde, dass das Gesetz keine ökonomischen Instrumente beinhaltet, wurden in Niederösterreich bereits in der Vergangenheit Instrumente wie Infrastrukturabgaben implementiert. Diese bewährten sich aber nicht und wurden aus dem Gesetz wieder entfernt.

Informelle Instrumente

Im Gegensatz zur Slowakei werden in Österreich informelle Instrumente genutzt. Auf der überörtlichen Ebene werden zum Beispiel statt Raumordnungsprogrammen Raumordnungskonzepte erstellt. Diese werden nicht verordnet, sie werden nur in der Regierung beschlossen. Zu den informellen Instrumenten zählen auch die kleinregionale Entwicklungs- und Rahmenkonzepte.

Ausbildung im Bereich Raumplanung

Raumplanerische beziehungsweise raumordnerische Ausbildung kann derzeit in Österreich auf drei Universitäten erworben werden: die Raumplanung und Raumordnung auf der Technischen Universität in Wien (seit 1970), die Raumforschung und Raumordnung auf der Universität Wien (seit 1975) und die Landschaftsplanung und Landschaftsarchitektur auf der Universität für Bodenkultur. In der Slowakei bietet nur die Technische Universität in Bratislava ein eigenständiges Studium Raumplanung (seit 2004) an. Die Nachfrage nach Absolventen dieser Studienrichtung ist niedrig, in der Praxis dominieren in der Gebietsplanung Architekten-Urbanisten, die als Nachfolger wiederum Architekten-Urbanisten bevorzugen.

Landschaftsplanung

In Niederösterreich wurde die Landschaftsplanung nicht als Problem identifiziert. In diesem Land wird auf der Basis des Naturschutzgesetzes ein Naturschutzkonzept erstellt, das nach Regionen und Großlandschaften differenziert ist. In diesem Dokument kommen die naturschutzfachlichen Grundlagen und Positionen zum Ausdruck.

Kurzfassung

Diese Arbeit befasst sich mit dem Vergleich von Systemen der Raumordnung in Österreich und in der Slowakei. Da diese Systeme an sich ziemlich komplex sind, erscheint eine einfache Auflistung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten als nicht ausreichend. Viel wichtiger ist in diesem Zusammenhang das Verständnis der Ursachen dieser Unterschiede und Gemeinsamkeiten.

Ein Schlüssel zum Verständnis der vorherrschenden Unterschiede ist der Staatsaufbau. Während die Slowakei ein unitärer Staat ist, ist Österreich eine Föderation, in der wichtige Staatsaufgaben zwischen Bund und Bundesländer aufgeteilt sind. Mit der Aufteilung von Kompetenzen befasst sich in Österreich bereits die Verfassung, die zugleich den Gemeinden die örtliche Raumplanung zugesteht. In der Slowakei befasst sich die Verfassung nicht mit der Kompetenzaufteilung und den Gemeinden wird auch keine örtliche Raumplanungskompetenz übertragen. Was konkret die Kompetenzen betrifft, verfügt der Bund in Österreich nur über Kompetenzen für eine sektorale Planung. Über Kompetenzen für eine sektorübergreifende Planung verfügen die einzelnen Länder, deswegen gibt es in Österreich neun unterschiedliche Raumplanungs- beziehungsweise Raumordnungsgesetze. Aus der Sicht des Bundes kommt es so zu einer komplizierten bis unübersichtlichen Situation im Bereich Raumordnung. Andererseits können diese besser auf die spezifischen Probleme der betreffenden Region reagieren, da sich die Gesetze auf relativ kleine Gebiete beziehen. In der Slowakei definiert das Gesetz die gesamtstaatliche Ebene. Damit gilt in der ganzen Republik ein- und dieselbe Rechtsnorm, die aus diesem Grunde allerdings allgemeiner formuliert werden muss.

Ein weiterer – und nicht minder bedeutender – Schlüssel zum Verständnis der Unterschiede zwischen dem System der Gebietsplanung in der Slowakei und dem System der Raumordnung in Österreich, ist die Planungsdoktrin als gewisse Paradigma der Raumplanung. Die Planungsdoktrinen sind zwar nirgendwo explizit geäußert oder niedergeschrieben, sie beeinflussen aber jede einzelne Tätigkeit im Rahmen der Raumplanung. In der Slowakei wird die Gebietsplanung nur als eine im Gesetz definierte Aufgabe der Staats- und Selbstverwaltung verstanden. Diese Aufgabe wird auch so durchgeführt: ausschließlich mit jenen Instrumenten und über jene Verfahren, die auch im Gesetz definiert sind. Demgegenüber ist in Niederösterreich eine Verschiebung dieses Verständnisses zu beobachten: Die Raumordnung wird hier als eine Kombination aus dem, was im Gesetz steht und neuen Zugängen, Verfahren und Instrumenten, die in der Praxis umgesetzt werden, obwohl sie in keinem Gesetz geregelt sind, verstanden. Diese informellen Verfahren ergänzen und ersetzen manchmal die formellen Verfahren.

Zhrnutie

Táto práca sa zaoberá porovnávaním systémov priestorového usporiadania na Slovensku a v Rakúsku. Keďže systémy sú sami o sebe veľmi komplexné, jednoduché vymenovanie rozdielov a spoločných vlastností týchto dvoch Systémov sa javí ako nepostačujúce. Oveľa dôležitejšie sa teda javí pochopenie príčin rozdielov a spoločných vlastností.

Jedným z kľúčov k pochopeniu rozdielov je štátne usporiadanie. Zatiaľ čo Slovensko je unitárny štát, Rakúsko je federácia a dôležité štátne úlohy sú rozdelené medzi spolok a krajiny. Delením kompetencií sa zaoberá v Rakúsku už ústava, ktorá okrem toho ešte priznáva obciam právo na obecné priestorové plánovanie. Slovenská ústava sa rozdelením kompetencií nezaobrá a taktiež nepriznáva obciam právo na územné plánovanie. Čo sa konkrétne kompetencií týka, v Rakúsku má spolok kompetencie iba na sektorálne plánovanie ale nie na prierezové. Túto kompetenciu majú krajiny a preto v Rakúsku existuje v každej spolkovej krajine odlišný zákon pre priestorové plánovanie. Z pohľadu celoštátnej úrovne tak dochádza k zložitej až neprehľadnej situácii v oblasti priestorového usporiadania, na druhej strane však zákony – keďže sa vzťahujú na relatívne malé územia – môžu lepšie reagovať na špecifické problémy daného regiónu. Na Slovensku definuje zákon celoštátna úroveň, takže na území celého štátu platí jedna právna norma, zákon je však formulovaný všeobecnejšie.

Ďalším – a nemenej dôležitým – kľúčom k pochopeniu rozdielov medzi systémom územného plánovania na Slovensku a systémom priestorového usporiadania v Rakúsku je plánovacia doktrína, akási paradigma územného plánovania, ktorá síce nie je nikde jasne vyslovená či spísaná ako preambula na začiatku ústavy, ovplyvňuje však každú jednu činnosť v rámci územného plánovania. Na Slovensku je územné plánovanie vnímané ako zákonom definovaná úloha pre štátnu správu a pre samosprávu, a takto sa táto úloha aj naplňuje; pomocou nástrojov a postupov, ktoré sú definované v zákone. V Dolnom Rakúsku môžeme pozorovať posun od tohto chápania. Priestorové usporiadanie je chápané ako kombinácia toho, čo stojí v zákone a nových prístupov, postupov a nástrojov, ktoré nachádzajú svoje uplatnenie v praxi napriek tomu, že nie sú definované v zákone. Tieto neformálne postupy nahrádzajú a dopĺňajú postupy formálne.

Abstract

This study compares the spatial planning systems in Slovakia and Austria. As the systems by themselves are very complex, a simple appointment of differences and common features of these systems appears to be insufficient. More importantly, therefore, seems to understand the causes of the disparities and common properties.

One of the keys to the understanding of differences is the national organization. While Slovakia is a unitary state, Austria is a federation and important tasks are divided between the federal government and the country governments. Even the constitution in Austria is dealing with the division of competences and, moreover, it guarantees to the municipalities the right for a spatial planning in its own sphere. The federal government has only competences for a divisional planning, but not for a cross-divisional. These competences have the countries and therefore in Austria exists nine different laws for spatial planning. From the federal perspective it seems to be complicated and confusing situation in the area of spatial planning, on the other hand, the laws – as they apply to relatively small areas – they can better respond to the specific problems in the regions. In Slovakia, the constitution does not deal with spatial planning. The spatial planning Act is defined on the national level, so there is only one Act for the whole country, but this needs to be formulated more general.

Another – and equally important – key to understanding the differences between the spatial planning systems in Slovakia and Austria is the planning doctrine, a sort of paradigm of spatial planning, which – although never been expressed somewhere or written down – affects on every single activity in the context of spatial planning. In Slovakia, the spatial planning is understood as a task for the government and self-governments defined by the law. And this task is carried out as well, with only those instruments and on those processes that are defined by the law. In Lower Austria, we can observe a shift from this understanding. The spatial planning is seen as a combination of what stands in the law and new approaches, processes and tools that find their application in practice, although not defined in any Act. These formal procedures and methods sometimes complement and sometimes replace the formal.

Quellenverzeichnis

Literaturliste

1. Raumordnungsbericht, 1975, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr.8)
2. Raumordnungsbericht, 1978, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr.14)
3. Raumordnungsbericht, 1981, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr.27)
4. Raumordnungsbericht, 1984, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr.40)
5. Raumordnungsbericht, 1987, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr.55)
6. Raumordnungsbericht, 1990, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr. 85)
7. Raumordnungsbericht, 1993, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr. 107)
8. Raumordnungsbericht, 1996, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr.128)
9. Raumordnungsbericht, 1999, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr.150)
10. Raumordnungsbericht, 2002, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr.160)
11. Raumordnungsbericht, 2005, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr.170)
12. Raumordnungsbericht, 2008, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr.177)

ALTERMAN R. et al., 2001, National level planning in democratic countries, - Liverpool

BLAHA, W., W. LAUNSKY-TIEFFENTHAL und G. SILBERBAUER, 1977, Raumordnung wie und warum. Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1976 in Theorie und Praxis. – St. Pölten – Wien, 1.Auflage.

BRAND, P., 2003, Europäische Koordination auf dem Gebiet der Raumordnung. In: KUNZE, E., Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen (= ÖROK Schriftenreihe Sonderserie Raum und Region, 1) , -Wien, S. 46-51

BORECKÝ, D., 2002, Regionální plánování nebo regionální rozvoj? In: Geografické informácie, 7. –Nitra, S. 96-102

BÖHME K., 2002, Nordic Echoes of European spatial planning: Diskursive integration in Practice

DANIELZYK, R. und P. WEICHHART, 2008, Planungsstile und Planungskulturen – Disposition eines Forschungsprojekts zur Planungstheorie. –Wien und Dortmund. (=unveröffentlichtes Manuskript)

Europäische Kommission, 1997, The EU compendium of spatial planning systems and policies

FINKA, M., Z. PRIKRYL und K. SEMSROTH, 2000, Österreichisch-Slowakisch-Tschechisches Handbuch der Raumplanungsbegriffe. –Hannover

FINKA, M. et al., 2009, Priestorové plánovanie. –Bratislava

FURDÍK, J. und P. GÁL, 1984, Územné plánovanie III – Územné plánovanie regionálnych štruktúr. –Bratislava.

FÜRST, D., 2006, Planungskulturen: Expertise zu einem internationalen Vergleich. – Hannover (=unveröffentlichtes Manuskript)

HAAS, W., 1998, Regionalplanung in Österreich. Entwicklung, Sachstand und Strategien einer vernachlässigten Ebene der Raumordnung. –Salzburg

HALÁS, M., 2006, Územné plánovanie. –Bratislava

HEALY, P. et al, 1997, Making strategic spatial plans: Innovation in Europe, -London

HILDENBRAND, A., 1996, Política de ordenación del territorio en Europa, -Sevilla

HUMER, A., 2008, Raumordnung in der EU mit besonderer Berücksichtigung Litauens. – Wien, Fakultät für Geowissenschaften, Geographie und Astronomie der Universität Wien, Diplomarbeit, 101 S., 5 Abb., 10 Tab.

KANONIER, A., 2003, Jüngere Entwicklungen im österreichischen Raumordnungsrecht. In: KUNZE, E., Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen, -Wien, S. 52-59 (= ÖROK Schriftenreihe Sonderserie Raum und Region, 1)

KANONIER, A., 2007, Raumordnungs-, Boden- und Baurecht. Lehrveranstaltung abgehalten an der Universität Wien im WS 0708

KISTENMACHER, H., H.G. CLEV und G. MARCOU, 1994, Raumordnung und Raumbezogene Politik in Frankreich und Deutschland, -Hannover (ARL-Beiträge Bd. 129)

LESER, H., 1997, Diercke Wörterbuch allgemeine Geographie. –München

MARCOU, G., 2004, La planification á l'échelle des grands territoires. Etude comparative, -Paris

MASSER, I., WILLIAMS R.H, 1986, Learning from other countries: The crossnational dimension in urban policymaking, -Norwich

MICHALEC, I., 1976, Metóda, technika a nástroje územného plánovania v podmienkach nášho socialistického zriadenia. –Bratislava

NEWMAN, P. und A. THORNLEY, 1996, Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects. -London

PAŠKOVÁ, M. et al., 2005, Stavebný Zákon Veľká Novela s Komentárom. Úplné znenie zákona v úprave platnej od 1. Novembra 2005. –Bratislava, 1. Auflage

Raumordnung in Österreich, 1998, -Wien (=ÖROK Schriftenreihe Nr. 137)

ROBERTS, P. et al., 2000, Regional Planning and Development in Europe, -London

SALET, W. und A. FALUDI, 2000, The revival of strategic planning

SCHLEDERER, R., 1982, Raumordnung in Niederösterreich. –Wien, Diplomarbeit an der Integrativwissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien, 239 S., 19 Abb., 26 Tab.

SCHINDEGGER, F., 2003, Europäische Raumentwicklung – die neue Herausforderung. In: KUNZE, E., Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen, Konflikte, Veränderungen, -Wien, S. 24-33 (= ÖROK Schriftenreihe Sonderserie Raum und Region, 1)

SCHINDEGGER, F., 1999, Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich, - Wien, Köln und Weimar

SLAVÍK, V. und KOŽUCH M., 2002, plánovanie miest SR v transformačnej etape. In: Geografické informácie, 7. –Nitra, S. 235-239

SOKOL, D., 1981, Územné Plánovanie. Úvod do problematiky, -Bratislava

SVETLÍK, J., 1978, Plánovanie a Výstavba miest a obcí. –Bratislava

ŠTEIS, R., 1985, Nový urbanizmus. –Bratislava

VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG, 1976, Raumordnungspraxis in den Bundesländern Ausschnitte und Querschnitte. –Wien

WEBER, G., 2005, 50 Jahre Raumordnung in Österreich – der Versuch einer etwas anderen Geschichtsdeutung. In: Raumordnung im 21. Jahrhundert – zwischen Kontinuität und Neuorientierung, -Wien, S. 10-14 (= ÖROK Schriftenreihe Sonderserie Raum und Region, 2)

WILLIAMS, R. H., 1996, European Union spatial policy and planning. -London

ZEMKO, J., 1985, Základný výskum v oblasti urbanizmu a architektúry v 7. a 8. päťročnici. In: Využitie výsledkov základného výskumu pre architektonickú a urbanistickú tvorbu socialistického obytného prostredia v 7. 5RP, -Bratislava

ZIBRIN, P., 1996, Ciele a úlohy územného plánovania v transformačnom procese. In: Územné plánovanie, -Banská Bystrica, 1996, S. 17-23

Internetquellen

Bundes-Verfassungsgesetz der Bundesrepublik Österreich
<http://www.oesterreich.com/deutsch/staat/b-vg-inh.htm>

Centrope – Europa Region Mitte
<http://centrope.info/>

Gesetz über Gebietsplanung und Bauordnung
<http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/stavebny-zakon/>

KURS (Konceptia územného rozvoja Slovenska)
<http://www.build.gov.sk/mvrrsr/index.php?id=1&cat=222&lang=sk&docfld=1080>

Landesentwicklungskonzept Niederösterreich
<http://www.raumordnung-noe.at/uploads/landesentwicklungskonzept.pdf>

Mikroregióny
<http://www.sazp.sk/mikroregiony/>

NÖ Raumordnungsgesetz
http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LrNo/LRNI_2007072/LRNI_2007072.pdf

ÖREK 2001 (Österreichischer Raumentwicklungskonzept 2001)
[http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum u. Region/1.OEREK/OEREK_2001/OEREK_Langfassung_163.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2001/OEREK_Langfassung_163.pdf)

ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz)
<http://www.oerok.gv.at/die-oerok.html>

Örtliche Entwicklungskonzepte und Raumordnungsprogramme
<http://www.raumordnung-noe.at/dynamisch/showcontainer.php?id=39&>

Planungsgemeinschaft Ost
<http://www.pgo.wien.at/>

Statistisches Amt der Slowakischen Republik:
http://portal.statistics.sk/files/Sekcie/sek_600/Demografia/SODB/Tabulky/tab3.pdf

Twin city, Europas Topregion
<http://www.twin-city.net/>

Wikipedia, die freie Enzyklopädie:
[http://de.wikipedia.org/wiki/Black_Box_\(Systemtheorie\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Black_Box_(Systemtheorie))
http://de.wikipedia.org/wiki/Homo_oeconomicus

Zákon
www.zakon.sk

Abbildungsverzeichnis

Ich habe mich bemüht, sämtliche Inhaber der Bildrechte ausfindig zu machen und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder in dieser Arbeit eingeholt. Sollte dennoch eine Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuche ich um Meldung bei mir.

Abb. 1: Formen der raumbezogenen Planung, historisch-juristischer Gesichtspunkt	12
Abb. 2: Formen der raumbezogenen Planung, sektoraler Gesichtspunkt	13
Abb. 3: Formen der raumbezogenen Planung.....	14
Abb. 4: Die wichtigsten Meilensteine im Vergleich	46
Abb. 5: Planungsverfahren überörtliche Raumordnungsprogramme.....	78
Abb. 6: Planungsverfahren örtliche Raumordnungsprogramme	79
Abb. 7: Planungsinstrumente in der Slowakei	96
Abb. 8: Planungsverfahren in der Slowakei	104
Abb. 9: Verfahren bei der Erstellung eines Gebietsplans einer Gemeinde	105

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Vergleiche von Raumordnungssystemen	16
Tab. 2: Raumordnungsprogramme in Niederösterreich.....	32
Tab. 3: Planungsebenen und Planungsinstrumente ab 1976	39
Tab. 4: Raumplanungssystem in Österreich; Ebenen und Instrumente.....	51
Tab. 5: Örtliches Entwicklungskonzept in den Bundesländern	73
Tab. 6: Die Akteure in dem Planungsprozess.....	85
Tab. 7: Raumplanungssystem in der Slowakei; Ebenen und Instrumente.....	87
Tab. 8: Die Planungsebenen im Vergleich	113
Tab. 9: Überörtliche Programme im Vergleich.....	119

Verzeichnis von Abkürzungen

DE	Deutschland
DK	Dänemark
EK	Entwicklungskonzept
ESP	Spanien
EU	Europäische Union
EUREK	Europäischer Raumentwicklungskonzept
FIN	Finnland
FRA	Frankreich
GB	Großbritannien
CH	Schweiz
IRL	Irland
ISL	Island
ISR	Israel
IT	Italien
JAP	Japan
KURS	Koncepcia územného rozvoja Slovenska
LEP	Landesentwicklungsprogramm
NL	Niederlande
NÖ	Niederösterreich
NOR	Norwegen
PT	Portugal
RaKe	Rahmenkonzepte
ROG	Raumordnungsgesetz
ROK	Raumordnungskonzept
ROP	Raumordnungsprogramm
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWE	Schweden
USA	Vereinigten Staaten von Amerika
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

Lebenslauf

Persönliche Angaben:

Name: Marek Dinka
Geburtsdatum: 15.11.1982
Adresse: Mudroňova 35, Bratislava, 81101, Slowakei
Telefonnummer: +421-908-687748
E-mail: marekdinka@gmail.com



Ausbildung:

- 2002-2010 Universität Wien, Institut für Geographie und Regionalforschung:
 Geographie, Raumforschung und Raumordnung
- 2006-2007 Universität Münster, Institut für Geographie: *Raumplanung und ökologische Planung*
- 2002-2003 Universität Bratislava, Naturwissenschaftliche Fakultät:
 Geographie und öffentliche Verwaltung
- 1997-2001 Ján Papánek Gymnasium, Bratislava

Schwerpunkte im Studium:

- Raumordnung und Raumplanung
- Geographische Informationssysteme

Berufliche Erfahrungen:

- 2009- Magistrat der Stadt Bratislava, Abteilung für Koordinierung der Gebietssysteme, Referat für regionale Gebietsbeziehungen
 Referent für grenzüberschreitende Zusammenarbeit
- 2009 Magistrat der Stadt Wien, Abteilung Stadtentwicklung und Stadtplanung, Referat Stadt- und Regionalplanung
 Praktikum: EU-Projekt CENTROPE Capacity
- 2008 - 2009 Standort und Markt – BeratungsGmbH. Baden, Österreich
 Praktikum: Kundenherkunftsanalyse mittels GIS, Geschäftsstraßenanalyse in Wien, Einzelhandelstruktur in Sopron
- 2008 - 2009 Aurex GmbH – Atelier für Forschungs- und Projektstätigkeit im Bereich Architektur, Raumentwicklung, Ökologie und Informatik. Bratislava, Slowakei
 Praktikum: Datenaufbereitung für digitale Flächenwidmungspläne